

# **UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Departamento de Sociología I (Cambio Social)



## **TESIS DOCTORAL**

**La desregulación laboral en España (1984-1997)**

Recursos de poder y remercantilización del trabajo

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Jorge Sola Espinosa**

Director

Carlos Prieto

**Madrid, 2014**

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
Departamento de Sociología I (Cambio Social)



# **La desregulación laboral en España (1984-1997)**

Recursos de poder  
y remercantilización del trabajo

Memoria para optar al grado de  
Doctor con Mención Europea  
JORGE SOLA

Bajo la dirección del Profesor  
CARLOS PRIETO

Madrid, 2013



## AGRADECIMIENTOS

---

Puede que la ciencia social sea una empresa colectiva, pero escribir una tesis es una tarea solitaria: uno está sólo frente al peligro y las dudas, meditando a cada página si lo que está haciendo tendrá algún interés (y algún final). Y sin embargo, todo este periplo habría sido mucho más penoso –y sus resultados, más pobres– sin el aliento y la ayuda que he recibido por el camino.

Tantos años después, el Departamento de Sociología I (Cambio Social) de la UCM se ha convertido casi en mi segunda casa: me acogió primero como becario predoctoral, luego como investigador de apoyo y ahora como colaborador honorífico. Deseo mencionar en especial a los profesores María Luz Morán, Enrique Gil Calvo, Manuel Espinel y Marisa Revilla, y a mis compañeros Pedro Limón y Álvaro Martín. De las clases y conversaciones con Ramón Ramos guardo un gran recuerdo que el tiempo –ese «tigre que nos devora»– no ha borrado. Andrés de Francisco empezó siendo mi profesor y terminó siendo mi amigo, pero en todo este tiempo no hemos dejado de discutir: entre otras cosas, le debo que me pusiera en la pista de muchas de las lecturas que han amueblado mi cabeza. Por último, Carlos Prieto ha dirigido con buen humor, máximo respeto y bastante paciencia esta investigación: confrontar nuestros puntos de vista siempre me ha obligado a reconsiderar y refinar mis argumentos. Camino Fernández, al principio, y Amparo Ballesteros, al final, siempre atendieron con una sonrisa y máxima eficacia, mis dudas burocráticas.

Algunos profesores y colegas discutieron conmigo el plan de la tesis, escucharon la presentación de alguna de sus partes o simplemente ofrecieron aclaraciones a mis dudas: José Adelantado, Fabrizio Bernardi, Fernando Calonge, Emma Cerviño, Fernando Domínguez, Ana Espinosa, Armando Fernández Steinko, Nacho González, Pedro Limón, Carme Molinero, Rafael Muñoz de Bustillo, Albert Recio, David Rueda, Amparo Serrano, Wolfgang Streeck, Stefan Svallfors e Ignacio Urquizu. Richard Hyman y Julia O'Connor aceptaron generosamente ser mis evaluadores externos sin conocerme de antemano y me hicieron observaciones muy valiosas. Con Carlos Fernández y Celia Mayer apenas hablé de mi tesis, pero aprendí mucho de los proyectos que compartimos juntos. Por últi-

mo, quiero recordar también al primer profesor que me convenció de que la sociología merece la pena: Jesús Oliva.

El apoyo intelectual más importante en la elaboración de la tesis lo he recibido del grupo *inter-pares* de debate (y terapia) que establecimos Inés Campillo, Carlos de Castro, Ion Martínez y yo mismo para discutir nuestros capítulos, imponernos plazos y compartir desasosiegos.

En este tiempo he tenido la suerte de conocer otras universidades como *visiting student*. Pasé la mayor parte de los cursos 2010-2011 y 2011-2012 en el *European University Institute* de Firenze, bajo la dirección primero de Pepper Culpepper y luego de Fabrizio Bernardi. La mayor parte de estas páginas fueron escritas en la *badia Fiesolana* y se beneficiaron del clima intelectual del instituto. Antes disfruté de dos estancias en Estados Unidos. En el otoño de 2007 estuve en la Universidad de Berkeley con Neil Fligstein, y aproveché para participar en los seminarios de sociología económica de Marion Fourcade-Gourinchas y de economía política de John Zysman. Y un año antes, en el otoño de 2006, estuve en la Universidad de Madison-Wisconsin con Erik Wright: los debates y las *interrogations* de su seminario sobre análisis de clase, y todas las lecturas que vinieron después, han sido una fuente constante de inspiración; del mismo modo que su entusiasmo y generosidad con los estudiantes representan todo un ejemplo.

Pero como nos ha enseñado el feminismo, la producción sólo es posible en el centro de una red de cuidados que no debe ser invisibilizada. Lo mejor de aquellas estancias transcurrió al cerrar los libros y apagar el ordenador. En Madison conté con la camaradería de mis compañeros de la *Emma Goldman Co-op*, –en especial: Josh Healey, Nick Heckman, Patrick McLeod, Lauren Nielsen, Anne Seeber, Summer Wilken, Carl Williams y Kang, mi compañero entre fogones– que me permitieron involucrarme en la vida comunitaria y conocer de cerca la cultura norteamericana. En Berkeley disfruté de la hospitalidad de Esther Schmidt, Ignacio Romeo y Marina Mendiburu. Y en Firenze pude escaparme a la playa, tocar las maracas o comer *tartufo* con amigos como Maria Birnbaum, Joseba Fernández, Emmanuelle Mathieu, Simon McMahon, Elisa Novic, Laura Nuño de la Rosa, Stefano Palestini, Antoine Perret, Carolina Zuccotti o Stephanie Law, que también me ayudó con la revisión del inglés del *summary & conclusions*.

El ancla de esta red ha estado, con idas y venidas, entre Madrid y las periferias peninsulares. He sobrellevado el peso de la tesis con el aliento de amigos y amigas que estaban o habían estado en el mismo trance: Izaskun Artegui, Metxi Bogino, Carlos de Castro, Matilde Córdoba, Fernando Domínguez, Marta Latorre, Peter Lemon, Ion Martínez Lorea, Héctor

Romero, Vernie Rosse e Inés Valle, así como con la compañía de otros que no escaparon del todo a sus secuelas: Vera Bartolomé, Teresa Campillo, Alicia Martínez, Dani Moreno y Félix Martínez, que además diseñó con sus *farrachuchos* la portada de esta tesis. Mis “cuñados” David Arenal, Eva García, Alberto Nanclares y Elia Villate siempre estuvieron en el centro para ofrecerme un respiro y un abrazo lleno de pelos de gato y caos creativo. Mis compañeros y compañeras de aventuras políticas también contribuyeron, sin saberlo, a esta otra aventura.

Uno no puede elegir a su familia, pero yo he tenido la suerte de contar con una fabulosa. Aunque mis padres, Daniel y Luz, no han podido evitar preguntarme una y mil veces «¿qué tal va la tesis?», les estoy tan agradecido por todas las demás cosas que no puedo tenérselo en cuenta. Con su ejemplo, ambos me contagiaron la curiosidad por «los hombres en cuanto se unen entre ellos en sociedad y trabajan y luchan y se mejoran a sí mismos»<sup>1</sup>. Mi hermano Iñaki estudió sociología en contra de mi consejo, y no se ha leído ni una sola página de esta tesis; pero con él he aprendido las cosas más importantes de la vida, también las amargas. Mis tíos y primos me han mantenido con los pies en la tierra, burlándose de mi extraña profesión y bromeando sobre su utilidad. En esa tarea también he contado con mis más viejos amigos: David Íñiguez, Víctor Castillo y David Almudi. De todos ellos he aprendido escuchando historias del trabajo que no aparecen en las estadísticas. También he recibido el apoyo de mi familia murciana, encabezada por Toni y Alicia, en cuyo porche de los filósofos escribí las penúltimas páginas de esta tesis.

Mi mayor gratitud es para Inés, mi compañera en este y otros viajes. Hemos caminado juntos por esa cuerda floja que es escribir una tesis durante todos estos años, manteniendo el equilibrio mano con mano, y aliviando los desvelos con cuidados. Es imposible resumir la fortuna de haber contado con su compañía y su compromiso sin ceder a la cursilería, así que me ceñiré a la huella que ha dejado en esta tesis. Mis borradores han sufrido el celo insobornable de su escrutinio crítico y su bolígrafo rojo, y la he escuchado con fastidio urgirme a terminar un capítulo o conminarme a no perder el tiempo con menudeces, pero yo y estas páginas nos hemos beneficiado muchísimo de su tarea de crítica y editora. Cuando estaba en la recta final tradujo al inglés la mayor parte del resumen, y cuando estaba en la línea de salida me puso en la pista de la teoría que terminaría orientando la investigación. Entre medias, ha sido un aliento contra los sinsabores y mi interlocutora predilecta; y espero que siga siéndolo ahora que nos toca emprender un viaje distinto.

---

<sup>1</sup> Carta de Antonio Gramsci (2004: 511) a su hijo Delio.

Las condiciones materiales no sólo son cruciales para entender los fenómenos sociales; también son indispensables para escribir sobre ellos. Yo he podido hacerlo gracias a una beca FPU del Ministerio de Educación y un contrato de investigador de apoyo del Programa de la Comunidad de Madrid, que me protegieron del mercado laboral estudiado en estas páginas durante unos cuantos años. Más en general, me siento afortunado por haber disfrutado de una enseñanza pública de calidad que hoy está en serio peligro. Otros no tuvieron esa suerte. Mis cuatro abuelos tuvieron que cambiar muy pronto los libros por los aperos de labranza para ir a trabajar en lugar de a la escuela. Siempre han lamentado no haber podido estudiar, y por ese motivo han sentido un orgullo especial con los logros educativos de sus nietos. De ellos he aprendido cosas más valiosas que las que me han enseñado en la universidad, y a ellos –a Daniel y Sira, a José y María– está dedicado este trabajo.

## TABLA DE CONTENIDO

---

<i>Agradecimientos</i>	iii
<i>Tabla de contenido</i>	vii
<i>Listas de tablas, cuadros y gráficos</i>	xi
<i>Lista de abreviaturas</i>	xiii
<b>INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ EMPEORA EL EMPLEO?</b>	<b>1</b>
Introducción	1
1. El enfoque teórico	4
2. El régimen de empleo español en perspectiva comparada	10
3. Revisión de la literatura	18
4. Diseño metodológico y técnicas utilizadas	22
5. Estructura de la tesis	27
<b>PARTE I</b>	
<b>1. LA DIMENSIÓN POLÍTICA DEL MERCADO DE TRABAJO</b>	<b>35</b>
Introducción	35
1. El intercambio disputado entre empresarios y trabajadores	37
2. Desmercantilización y regulación del mercado de trabajo	44
3. Un <i>excursus</i> normativo	49
4. El <i>link</i> micro-macro: tres niveles de poder	53
5. Del intercambio disputado a los recursos de poder	56
A modo de conclusión	64
<b>PARTE II</b>	
<b>2. LA REFORMA DE 1984</b>	<b>67</b>
Introducción	67
2. La transición aplazada y el ajuste vía paro	68
3. Legislación laboral y concertación social	75
4. La victoria del PSOE y la negociación de la reforma	79
5. Los resultados de la reforma	93
Recapitulación	98
<b>3. LA HUELGA DE 1988</b>	<b>101</b>
Introducción	101
1. De la concertación a la reivindicación del giro social	102
2. El Plan de Empleo Juvenil y sus críticos	110
3. La Huelga del 14-D	118
4. Los resultados de la huelga	126
Recapitulación	134



<b>4. LAS REFORMAS DE 1992 Y 1994</b>	<b>137</b>
Introducción	137
1. El <i>impasse</i> de 1990 a 1992	138
2. El “decretazo” de 1992	144
3. La negociación de la reforma de 1994	151
5. El contenido de la reforma de 1994	158
4. La huelga del 27-E y los efectos de la reforma	164
Recapitulación	171
<b>5. EL ACUERDO DE 1997</b>	<b>175</b>
Introducción	175
1. El giro de los sindicatos	176
2. El triunfo del PP y el proceso de negociación	183
3. El contenido de la reforma	188
4. Los efectos de la reforma	190
Recapitulación	201
<b>PARTE III</b>	
<b>6. EL LEGADO HISTÓRICO</b>	<b>203</b>
Introducción	203
1. Recursos de poder y trayectorias históricas	206
2. La economía política del franquismo	211
3. Las relaciones laborales bajo el franquismo	221
4. La transición democrática y el legado franquista	235
A modo de conclusión	243
<b>7. PARTIDOS Y SINDICATOS</b>	<b>245</b>
Introducción	245
1. Partidos y sindicatos en la teoría de los recursos de poder	247
2. La transición sindical en España	252
3. La situación de los sindicatos en España	258
3. Ideología, organización y base social del PSOE	263
4. El conflicto entre el PSOE y los sindicatos	273
A modo de conclusión	281
<b>8. EL PODER DE LAS IDEAS</b>	<b>285</b>
Introducción	285
1. Consideraciones teóricas	287
2. El paradigma de la flexibilidad: teoría e historia	293
3. Rigidez y flexibilidad del mercado de trabajo en España	306
4. De las ideas a las políticas	317
A modo de conclusión	326

<b>CONCLUSIONES: ¿MÁS ALLÁ DE LOS RECURSOS DE PODER?</b>	<b>329</b>
1. Recapitulación	329
2. Explicaciones causales	334
3. Repensar la teoría de los recursos de poder	342
4. Reflexiones finales	350
<b>MEMORIA EN INGLÉS: SUMMARY &amp; CONCLUSIONS</b>	<b>353</b>
Introduction	353
1. Theoretical framework	354
2. Methodological design	357
3. Narration: reforms, strikes and pacts	359
4. Explanation: legacies, ideas, parties and unions	362
Conclusions: Beyond the Power Resources Theory?	366
<i>Anexo: Entrevistas realizadas</i>	<i>371</i>
<i>Bibliografía citada</i>	<i>373</i>



## LISTAS DE TABLAS, CUADROS Y GRÁFICOS

---

### *Lista de tablas*

Tabla 1.1	Protección del empleo y tipos de contrato	12
Tabla 1.2	Protección social y nivel de desempleo	14
Tabla 1.3	Sindicatos e instituciones corporativistas	17
Tabla 2.1	Contrataciones registradas en el INEM (1982-1992)	87
Tabla 3.1	Situación de los trabajadores temporales un año más tarde	115
Tabla 3.2	Resultados de las elecciones al Parlamento (1982-1996)	129
Tabla 6.1	Evolución de los Convenios Colectivos (1958-1980)	229
Tabla 7.1	Afiliación y cobertura de los convenios colectivos	261

### *Lista de cuadros*

Cuadro 2.1	Resumen de la reforma de 1984	92
Cuadro 3.1	Plataforma reivindicativa de la huelga de 1988	119
Cuadro 3.2	Contenido de la Propuesta Sindical Prioritaria (1989)	131
Cuadro 4.1	Recomendaciones de la Comisión Segura (1991)	141
Cuadro 4.2	Resumen de Ley 22/1992	145
Cuadro 4.3	Resumen de la reforma de 1993-1994	159
Cuadro 8.1	Tipos de flexibilidad laboral	303

### *Lista de gráficos*

Gráfico 2.1	Evolución de la tasa de desempleo (1976-1984)	73
Gráfico 2.2	Evolución de la temporalidad por grupos (1987-1992)	94
Gráfico 2.3	Desempleo y ocupación (1982-1994)	95
Gráfico 3.2	Evolución del gasto en protección social (1980-1992)	132
Gráfico 4.1	La evolución de la inflación en España (1977-1997)	174
Gráfico 5.1	Huelgas, participantes y jornadas no trabajadas (1976-2001)	183
Gráfico 5.2	Tasa de temporalidad en los sectores público y privado	190
Gráfico 5.3	Evolución comparativa de la tasa de desempleo (1976-2011)	192
Gráfico 5.4	Evolución del empleo por sectores (1976-2011)	193
Gráfico 5.5	Variación trimestral (%) del PIB y de la tasa de empleo	194
Gráfico 5.6	Evolución de los salarios reales (1970-2007)	195
Gráfico 5.7	Evolución de los costes laborales unitarios reales (1970-2007)	195
Gráfico 5.8	Evolución de la participación salarial en la renta (1970-2007)	196
Gráfico 6.1	Evolución de la participación de la masa salarial en la renta	214
Gráfico 6.2	Evolución de beneficios y salarios (1936-1950)	214
Gráfico 6.3	Evolución comparada del gasto público (1970-1997)	217
Gráfico 6.4	Evolución comparada de los ingresos públicos (1970-1997)	219
Gráfico 6.5	Evolución del empleo asalariado y la tasa de asalarización	222
Gráfico 6.6	Evolución de la ocupación por sectores (1940-1975)	222
Gráfico 6.7	Trabajadores afectados por huelga en España	233

Gráfico 7.1	Evolución de la tasa de afiliación en diferentes países	262
Gráfico 7.2	Ratio de afiliados/votantes a partidos socialdemócratas	270
Gráfico 7.3	Ratio de afiliados/total en partidos socialdemócratas	271

## LISTA DE ABREVIATURAS

---

AES	Acuerdo Económico y Social
AI	Acuerdo Interconfederal
AIEE	Acuerdo Interconfederal por la Estabilidad del Empleo
AMI	Acuerdo Marco Interconfederal
ANE	Acuerdo Nacional de Empleo
AP	Alianza Popular
BNG	Bloque Nacionalista Galego
CDS	Centro Democrático y Social
CEE	Comunidad Económica Europea
CES	Consejo Económico y Social
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CCOO	Comisiones Obreras
CFCI	Contrato de Fomento de la Contratación Indefinida
CGT	Confederación General del Trabajo
CIG	Confederación Intersindical Galega
CIU	Convergencia i Unió
CLNA	Contrato de Lanzamiento de Nueva Actividad
CLUR	Costes Laborales Unitarios Reales
CNT	Confederación Nacional del Trabajo
COS	Contrato de Obra y Servicio
CSIF	Central Sindical Independiente y de Funcionarios
CTFE	Contrato Temporal de Fomento de Empleo
EA	Eusko Alkartasuna
EE	Euzkadiko Ezkerra
ELA	Eusko Langileen Alkartasuna
EPA	Encuesta de Población Activa
ERE	Expediente de Regulación de Empleo
ET	Estatuto de los Trabajadores
ETTs	Empresas de Trabajo Temporal
FMI	Fondo Monetario Internacional
INEM	Instituto Nacional de Empleo
ISP	Iniciativa Sindical Prioritaria
IU	Izquierda Unida
LAB	Langile Abertzaleen Batzordeak
LCC	Ley de Convenios Colectivos
LCT	Ley de Contrato de Trabajo
LOLS	Ley Orgánica de Libertad Sindical
LRL	Ley de Relaciones Laborales

NOC	Normativa de Obligado Cumplimiento
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PCE	Partido Comunista de España
PDNI	Partido de la Nueva Izquierda
PEJ	Plan de Empleo Juvenil
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PP	Partido Popular
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PSP	Propuesta Sindical Prioritaria
RDL	Real Decreto Ley
SME	Sistema Monetario Europeo
SMI	Salario Mínimo Interprofesional
TRP	Teoría de los Recursos de Poder
UCD	Unión de Centro Democrático
UDP	Unión Democrática de Pensionistas
UE	Unión Europea
UGT	Unión General de Trabajadores
USO	Unión Sindical Obrera
ZUR	Zona de Urgente Reindustrialización

# ¿Por qué empeora el empleo?

## INTRODUCCIÓN

Para mi generación el empleo precario resulta una presencia familiar. Incluso durante el *boom* económico del cambio de siglo, uno de cada cinco jóvenes menores de 30 años estaba en el paro y, entre los que sí trabajaban, más de la mitad tenía un contrato temporal. Con la crisis las cosas se han puesto mucho peor. Hubo un tiempo en el que la temporalidad se justificaba como un tránsito provisional hacia un empleo más seguro; pero incluso en los casos en que era así, la experiencia de la precariedad laboral determinaba las expectativas y actitudes de los trabajadores en las relaciones laborales, así como la toma de decisiones en su vida personal. Por decirlo de algún modo, la precariedad se extendía como una mancha de aceite más allá de este o aquel empleo, a través de todas las relaciones laborales y del mundo de vida de los trabajadores. Ésta ha sido la tónica general en España desde mediados de los años ochenta.

La enorme importancia de la precarización del mercado de trabajo no siempre se ha visto correspondida por el interés que le han prestado las ciencias sociales. Por lo menos, eso era lo que yo creía cuando comencé esta investigación. En aquellos años, que tenían como transfondo la *belle époque* financiero-inmobiliaria, las referencias al trabajo, la clase o la estructura social no gozaban de mucha popularidad académica, y la reflexión crítica parecía más interesada en las tribulaciones de la postmodernidad. Por diversos azares, sin embargo, yo terminé escogiendo a Carlos Prieto como tutor de una beca predoctoral, y presenté un proyecto de tesis que encajara en la investigación que él dirigía entonces<sup>2</sup>. Mi idea ini-

---

<sup>2</sup> Se trataba de la investigación, realizada junto a Ramón Ramos, Javier Callejo y Ricardo Morón, «Tiempo de trabajo negociado y temporalidades sociales vividas en el marco de las



cial era estudiar los efectos que habían tenido los cambios en los tiempos de trabajo sobre las formas de acción colectiva de los trabajadores. Las lecturas y discusiones de los cursos de doctorado me llevaron pensar que era más interesante explicar las *causas* de la desregulación laboral que sus *efectos*: con frecuencia leía artículos que despachaban ese problema con un párrafo repleto de generalidades sobre la globalización o el postfordismo, y pensaba que ésa era una laguna de la literatura que mi investigación podía contribuir a cubrir. Este juicio acerca las carencias de la literatura era un poco exagerado y respondía más bien a mi propio desconocimiento; pero creo que no estaba totalmente desencaminado y señalaba ciertos límites que justificaban mi elección. Como botón de muestra puede citarse el ejemplo de Robert Castel, quien en su famosa obra *La metamorfosis de la cuestión social* escribe:

Fueran cuáles fueran sus “causas” (el nivel de análisis que hemos escogido aquí no nos obliga a pronunciarnos sobre estas “causas”) la conmoción que afectó a la sociedad a principios de la década de 1970 se puso de manifiesto, en primer lugar, a través de la transformación de la problemática del empleo ... Empieza a estar claro que la precarización del empleo y el desempleo se han inscrito en la dinámica actual de la modernización (Castel, 1997: 403).

Así pues, la precarización del empleo se ha inscrito en la dinámica social, aunque la reconstrucción sociológica evite pronunciarse sobre las causas de este proceso<sup>3</sup>. En un artículo de cuyo título me he apropiado para encabezar esta introducción, Faustino Miguélez termina afirmando: «el buen o mal empleo no son un aspecto meramente técnico ni menos algo inevitable, sino el resultado del éxito o el fracaso de las estrategias que los actores sociales y colectivos ponen en acción para mejorar sus vidas» (2003: 167). Esta conclusión es útil para oponerse al fatalismo, pero deja sin resolver la cuestión de qué actores son esos, cuáles son sus estrategias y bajo qué condiciones actúan. Pues bien, podría decirse que esta investigación comienza donde termina ese artículo: mi objetivo con ella es reconstruir y explicar el proceso político –los actores, las estrategias y las condiciones– de desregulación del mercado de trabajo en España durante el periodo que va de 1984 a 1997.

El resultado más visible de ese proceso ha sido la expansión del empleo precario, representada sobre todo por el formidable incremento de la contratación temporal, que se multiplicó rápidamente a finales de los

---

transformaciones en curso de la norma temporal del empleo: convergencias y conflictos», cuyos resultados fueron publicados en Prieto, Ramos y Callejo (2008).

<sup>3</sup> De algún modo, Pierre Bourdieu también se lamenta de esta división académica del trabajo cuando se queja de que al sociólogo «normalmente no se le consulta excepto para arreglar la vajilla que rompen los economistas» (1998: 129).

años ochenta y pronto afectó a uno de cada tres trabajadores. Sin embargo, la precariedad del empleo no debe reducirse al uso (y abuso) de la contratación temporal, pues abarca otros aspectos de la relación laboral, como los bajos salarios, la inseguridad del empleo, la protección social a la que éste da acceso o las condiciones y el tiempo de trabajo (Laparra, 2007; Standing, 2011). El empleo temporal es la punta de un iceberg más grande que incluye la precarización de las relaciones laborales en su conjunto, y que es mejor analizar con el concepto de “régimen de empleo”. Por esa razón, el estudio del proceso de desregulación laboral que me propongo tiene como propósito explicar *cómo* se ha conformado el régimen de empleo español, cuyos problemas han sido revelados, en toda su crudeza, por la actual crisis económica.

Este proceso no tiene unos límites temporales precisos: pueden aducirse motivos para pensar que empezó antes, y es obvio que ha continuado después. Si he escogido el periodo que va de 1984 a 1997 ha sido por tres razones. La primera hace referencia al contenido y los efectos que tuvieron las reformas laborales aplicadas en ese lapso temporal (las reformas de 1984, 1992-1994 y 1997): todas ellas contribuyeron decisivamente a configurar un régimen de empleo que se ha mantenido inalterado hasta el estallido de la crisis<sup>4</sup>. La segunda razón es que en este periodo se produce un proceso que bien puede interpretarse en base a una estructura narrativa compuesta de introducción, nudo y desenlace: el relato empieza con un episodio inicial de colaboración entre la UGT y el gobierno del PSOE, caracterizado por ciertas tensiones que conducirán, en el siguiente episodio, al divorcio en la familia socialista y al conflicto abierto entre el gobierno y los sindicatos, un pulso en toda regla que se resolverá con la derrota de las posiciones defendidas por estos últimos, dando lugar a un tercer episodio de pacto social con el nuevo gobierno del PP. La tercera y última razón es que la posibilidad de incluir las últimas reformas ejecutadas recientemente planteaba problemas de orden práctico, que me obligaban a modificar el diseño de la investigación y a demorar su finalización todavía más; así como de orden teórico-metodológico, pues exigía una distancia temporal y el acceso a ciertas fuentes de los que todavía carecemos. Esta última circunstancia –que la tesis termine con una reforma de hace varios años– corre el riesgo de relegar la investigación al ámbito de la sociología histórica, pero creo que lo ocurrido en el periodo escogido es crucial para entender las características

---

<sup>4</sup> Como veremos en el capítulo 5, las reformas posteriores de 2001 y 2006 introdujeron modificaciones menores, aunque importantes en aspectos muy concretos (como fue el caso del “despido express”).

del régimen de empleo y los problemas del mercado de trabajo en la actualidad.

Este problema podía haberse evitado de haber terminado mi tesis doctoral un poco antes, pero mi retraso al hacerlo ha traído consigo una ventaja inesperada: con la crisis se han manifestado problemas que hasta ahora permanecían latentes, lo que ha propiciado el cuestionamiento de aspectos que estaban fuera del debate público. Si a ello añadimos que con el paso del tiempo se aprecian mejor los efectos de políticas públicas como las aquí analizadas, el resultado es que algunas de las ideas que animaban esta investigación o que han ido surgiendo en su desarrollo gozan hoy de más aceptación que antes, cuando la euforia financiero-inmobiliaria desalentaba las voces críticas.

## 1. EL ENFOQUE TEÓRICO

Este trabajo trata, por tanto, sobre el proceso político de desregulación del mercado de trabajo en España de 1984 a 1997. Pero para poner de relieve el interés teórico de este proceso y formular la pregunta de investigación para abordarlo deben hacerse ciertas consideraciones teórico-conceptuales. Como dijo Ferdinand de Saussure, «el punto de vista crea el objeto» (cit. en Bourdieu, Chamboredon y Passeron, 1994: 51), de modo que lo mejor es explicitar el punto de vista a partir del cual construyo *teóricamente* el objeto de estudio: las ideas a cuyo trasluz escojo, delimito y conecto conceptualmente las diferentes partes de la realidad que voy a estudiar.

Mi investigación conecta con una tradición comparativa en ciencias sociales que está interesada en analizar las variaciones del capitalismo, tanto a lo largo del tiempo como, sobre todo, a través de diferentes países o áreas geográficas. Los autores que han cultivado esta tradición en el campo de lo que podríamos llamar, en un sentido muy amplio, la economía política, van desde la pionera aportación de Andrew Shonfield (1965) hasta la influyente obra de Gøsta Esping-Andersen (1990), pasando por la conocida compilación de John Goldthorpe (1991). La idea básica de todas estas obras es que el capitalismo no es una realidad invariante, sino que toma diferentes formas históricas, que se distinguen por una serie de rasgos institucionales específicos que condicionan el desarrollo de los aspectos comunes e inherentes al propio capitalismo. Esta aproximación ha dado lugar a las nociones de “régimen” o “variedad” como conceptos que recogen los aspectos particulares de las diferentes formas de capitalismo. Esta idea general se ha formulado desde diferentes

enfoques teóricos, cada uno de los cuales enfatiza un aspecto particular que se convierte en el ángulo desde el que establece las comparaciones: por ejemplo, el tipo de política social en la obra de Richard Titmuss (1974) o la coordinación de las estructuras productivas en la literatura sobre “variedades de capitalismo” (Hall y Soskice, 2001).

Mi punto de partida, en este sentido, es el enfoque de Esping-Andersen, quien escoge el concepto de desmercantilización como el eje teórico a través del cual analizar las diferentes variedades de capitalismo (en su caso, más concretamente, los regímenes de bienestar). Como se explica en el primer capítulo, la desmercantilización designa el grado en que los individuos son menos dependientes del mercado para asegurar su bienestar y están menos sometidos al poder de los empresarios en la relación laboral. De algún modo, la desmercantilización hace referencia a dos niveles distintos pero interconectados: por un lado, a diferentes “órdenes sociales” según prime en su funcionamiento la lógica del mercado o la lógica de la sociedad; por otro lado, a diferentes “equilibrios de clase” en función de cuál sea el poder de clase del trabajo y del capital.

Estas dos caras de la desmercantilización remiten a dos tradiciones de investigación bien asentadas en las ciencias sociales, representadas por Karl Polanyi y Karl Marx respectivamente (aunque sean dos caras distintas, tienden a solaparse, tanto en la obra de estos dos autores como en la de sus seguidores). Por otro lado, las diferentes lógicas, del mercado o de la sociedad, no consisten únicamente en la primacía de uno u otro mecanismo en la asignación de recursos, ni los equilibrios de clase se miden sólo por la distribución de la renta o el poder: también se expresan en la hegemonía de determinadas visiones ideológicas de la sociedad y de las normas sociales acerca de qué es posible y qué es deseable. Desde esta perspectiva podemos enfocar fenómenos aparentemente prosaicos como las políticas sociales o las reformas laborales con una mirada teórica que amplíe el horizonte y profundice en el análisis, conectando estos fenómenos con procesos de cambio social de más largo alcance. Pero sobre todo, podemos revelar «el iceberg del poder bajo la superficie» (Korpi, 1998) de estos procesos.

El uso que hacía Esping-Andersen del concepto de desmercantilización es conocido. A través del análisis de varios aspectos de la política social (desempleo, enfermedad y pensiones) distinguía entre tres tipos de regímenes de bienestar, según fueran éstos más o menos desmercantilizadores. El régimen “socialdemócrata” propio de los países nórdicos se caracterizaría por un nivel alto de gasto social con grandes efectos redistributivos, un acceso universalista a los derechos sociales basado en la ciudadanía, unos servicios sociales de calidad provistos por el sector

público y unas políticas favorables a la igualdad de género; una constelación de elementos que traía consigo un alto nivel de desmercantilización. El régimen “democristiano” propio de la Europa continental (siendo Francia un caso singular) se caracterizaría por un alto nivel de gasto social pero con escasos resultados distributivos, dado que el acceso a los derechos sociales a través del empleo, el énfasis en las transferencias monetarias y los servicios provistos por el sector privado reproducían las desigualdades de clase y género, dando lugar a un nivel intermedio de desmercantilización. El régimen “liberal” propio de los países anglosajones se caracterizaría por un bajo nivel de gasto social, programas no universalistas dirigido a grupos muy desfavorecidos, escasos servicios provistos públicamente y una política social residualista, lo que hacía de este régimen el menos desmercantilizador.

Esta primera aproximación analítico-taxonomica se ha desarrollado luego en dos direcciones complementarias. La primera ha consistido en ampliar el número de regímenes que pueden distinguirse (Arts y Gelissen, 2002), incluyendo en el catálogo a otras regiones como Oceanía, Europa del Este y –la que nos interesa aquí– Europa del Sur (Ferrera, 1996). Este último régimen incluiría a España junto a Grecia, Italia y Portugal, y se caracterizaría por un nivel medio de gasto social, una lógica dualista-contributiva en el acceso a los derechos sociales, la universalización de la educación y la sanidad pero con gran protagonismo del sector privado en su provisión, y políticas sociales y de empleo pasivas, con elementos de clientelismo político; una constelación de elementos que produciría un nivel medio-bajo de desmercantilización.

En cuanto a la segunda dirección, el concepto de régimen también se ha aplicado al “régimen productivo” (Soskice, 1999) y al “régimen de empleo” (Gallie, 2007a; Prieto, 2009), que es el que más nos interesa aquí. Duncan Gallie utiliza el término “régimen de empleo” para hacer referencia al conjunto de arreglos institucionales y políticas públicas que rodean el mercado de trabajo, en el que tiene un gran protagonismo el equilibrio entre empresarios y trabajadores mediado por el Estado (para una conceptualización más elaborada, ver Prieto, 2013). Los conceptos de régimen de bienestar y de empleo se solapan, como lo hacen las políticas sociales y de empleo, de modo que hemos de prestar atención a ambos conjuntamente sin delimitarlos artificialmente. El propio Gallie ha dirigido una investigación comparativa de los regímenes de empleo en cinco países (Suecia, Alemania, Francia, Reino Unido y España) representativos de los regímenes que distingue –inspirándose en Esping-Andersen– y a los que renombra como “inclusivo”, “dualista” y “de mercado” (*market-*

*based*), siendo el caso de España una variación del segundo perteneciente al modelo del Sur de Europa.

En el siguiente punto presentaré con más detalle la naturaleza del régimen de empleo de España, comparándolo con los países que forman los otros regímenes de empleo. Baste decir por ahora que es un régimen caracterizado por la poca calidad del empleo, expresada especialmente en la altísima temporalidad, pero también en otros aspectos como las dificultades para conciliar vida y trabajo, la enorme desigualdad social o los bajos salarios. La formación de un determinado régimen de empleo (o de bienestar) es el resultado de determinados procesos históricos y sociales: en nuestro caso, debe entenderse como el resultado de un proceso de desregulación o remercantilización del mercado de trabajo jalonado por sucesivas reformas laborales. Pues bien, lo que me propongo en esta investigación es relatar y explicar este proceso: es decir, abordar el *cómo* y el *por qué* de la formación del régimen de empleo español.

Si éste es el *explanandum* (o la “variable dependiente”), ¿cuál podría ser el *explanans* (o la “variable explicativa”)? En la literatura académica sobre políticas sociales y de empleo existe un programa de investigación bastante consolidado que se propone explicar las variaciones en los regímenes de bienestar y empleo: la teoría de los recursos de poder (TRP en adelante), representada por autores como Walter Korpi (1983), John Stephens (1979) o Esping-Andersen (1985, 1990). Si bien no existe un firme consenso en torno a su validez, este enfoque ha acaparado gran parte del debate en este campo de investigación durante las últimas décadas. La TRP sostiene que las variaciones en los regímenes de bienestar y empleo responden a los recursos de poder de clase del movimiento obrero: cuánto más fuerte es el movimiento obrero, más desmercantilizador es el régimen de bienestar y empleo (lo que, a su vez, también puede ayudar a reforzar al movimiento obrero). ¿Qué debemos entender por “recursos de poder”? Mientras que la clase capitalista dispone del recurso del dinero para intervenir directa o indirectamente en la vida política, la clase trabajadora tiene que recurrir a la organización colectiva para conseguirlo (Korpi, 1983). Las dos formas principales que ha adoptado esta organización han sido los partidos políticos de izquierda y los sindicatos obreros: el protagonismo de los primeros en los parlamentos y gobiernos, así como el poder de los segundos en el mundo del trabajo, propiciaría –según la TRP– el desarrollo de políticas sociales y de empleo desmercantilizadoras, que favorecieran la cohesión de la clase trabajadora y la protegieran del despotismo del mercado. La TRP, como veremos en el capítulo 7, ha tendido a dar por sentada la colaboración entre partidos y sindicatos, y ha concedido primacía explicativa a los primeros. El caso más claro

de esto último quizá sea el de John Stephens y Evelyne Huber (2001), quienes –siguiendo a Esping-Andersen (1990)– distinguen a los diferentes regímenes de bienestar por el color político de los partidos gobernantes que han sido hegemónicos en su formación: socialdemócratas, democristianos o liberales. La TRP ha sido objeto de diversas críticas, que veremos en el capítulo 1; pero en conjunto, tanto por su consistencia interna como por la evidencia empírica acumulada a su favor, parece un buen punto de partida. Hay que señalar, no obstante, que se ha aplicado mayormente al estudio de los regímenes de bienestar y la políticas sociales, y no tanto a los regímenes de empleo y las políticas laborales. El estudio de Duncan Gallie (2007a) es una saludable excepción, pero sus resultados son poco concluyentes.

Sin embargo, esta teoría parece *no* funcionar para explicar el caso español. Durante el periodo estudiado, el PSOE disfrutó de una hegemonía electoral casi sin parangón en el resto de Europa: ocupó el gobierno durante catorce años interrumpidos, la mayor parte de ellos con mayoría absoluta y con una oposición dividida. Pero, en contra lo que cabría esperar de la TRP, se produjo un proceso de desregulación del mercado laboral que remercantilizó la fuerza de trabajo, debilitando la posición de los trabajadores y propiciando su división. ¿Cómo es posible que un gobierno socialdemócrata llevara a cabo una política de empleo básicamente remercantilizadora? Mi caso de estudio, por tanto, representa una anomalía para la TRP, y en esto estriba gran parte de su interés: no sólo porque el caso adquiriera un tono más intrigante, sino porque su estudio puede hacer avanzar a la teoría, al invitarnos a pensar las razones por las que no encaja con la evidencia y buscar el modo para reelaborarla de un modo constructivo.

En este punto el lector puede hacer, sin embargo, una objeción de peso: que este caso –el proceso de desregulación laboral en España– no representaría ninguna anomalía, sino que sería un ejemplo más de un proceso generalizado que ha afectado, en mayor o menor medida, a todos los países independientemente del signo político de sus gobiernos. Se puede responder a esta objeción de dos formas. Primeramente, aunque el proceso de desregulación y remercantilización del mercado de trabajo ha sido un proceso general, hacia el que parecen converger la mayor parte de países (Baccaro y Howell, 2011), ese proceso no se ha producido de la misma forma ni en el mismo grado en todos ellos. El proceso de desregulación en España fue más profundo y conformó un régimen de empleo más mercantilizado, como veremos en el siguiente apartado, lo que continúa siendo paradójico si pensamos que lo hizo bajo un gobierno socialdemócrata. En segundo lugar, incluso siendo un caso particular de un proceso

general (en el que la pérdida de importancia de los gobiernos, o la reducción de su margen de maniobra, invalidaría parcialmente la TRP), su estudio en profundidad podría ayudar a aclarar los mecanismos causales que han intervenido en ese proceso generalizado.

Esta objeción, en todo caso, enlaza con una reserva necesaria hacia los enfoques centrados en las variedades del capitalismo: que corren el riesgo de ignorar los rasgos comunes que comparten los diferentes regímenes y que son propios del capitalismo. Jonas Pontusson lo ha expresado con sorna criticando que «la literatura sobre las Variedades del Capitalismo tiene mucho que decir sobre las “variedades”, pero sorprendentemente poco sobre el “capitalismo”» (2005b: 164; ver también: Streeck, 2010). He intentado tener esta limitación en cuenta a lo largo de la investigación, pero no estoy seguro de haberla evitado por completo: es posible que esta tesis pueda arrojar más luz sobre las variaciones en los procesos desreguladores entre diferentes países que sobre el proceso general de desregulación laboral que han conocido casi todos ellos en las tres últimas décadas.

Antes de continuar me gustaría hacer tres aclaraciones conceptuales. La primera es a propósito del concepto de “desregulación”. Guy Standing (1997) ha protestado contra el uso de este término porque, a su juicio, la realidad a la que hace referencia consiste más bien en una nueva regulación (o re-regulación) del mercado laboral. Esta idea tiene dos caras: por un lado –como advertía Antonio Gramsci– «el *laissez-faire* también es una forma de “regulación” del estado, introducida y mantenida por medios legislativos y coercitivos (cit. en Anderson, 1978: 28)»; y por el otro, lo que importa no es el *grado* de regulación sino su *sentido*, ya que dependiendo de este último los efectos de la regulación pueden ser totalmente distintos (Hopkin y Blyth, 2011). Si bien estoy muy de acuerdo con ambas afirmaciones, he preferido conservar el término por convención, ya que es el que se utiliza más frecuentemente, teniendo en mente los argumentos sustantivos que subyacen a ellas.

La segunda aclaración tiene que ver con la caracterización ideológica del PSOE, uno de los protagonistas de esta historia. Se trata de un asunto controvertido: algunos autores han defendido que el PSOE siguió una orientación socialdemócrata (Boix, 1996; Maravall, 1995a), mientras que otros consideran que representó la política neoliberal (Royo, 2000; Share, 1989). En el planteamiento inicial de la investigación (cuando hago referencia a la TRP) parto de la definición que se atribuye el propio partido, pero a lo largo de la investigación (en el capítulo 7) abordé este asunto en mayor profundidad. La cuestión remite a un problema metodológico-formal: los conceptos en ciencias sociales son tipos ideales inca-



paces de recoger todas las variaciones que, en este caso, se han dado a lo largo del tiempo y el espacio en los partidos socialdemócratas, de modo que decidir si el PSOE lo era o no puede conducir a un debate puramente nominal. Pero también tiene un interés sustantivo: abordar la caracterización del PSOE puede ayudarnos a entender las políticas que llevaron a cabo, así como la evolución de la propia socialdemocracia hacia lo que luego se conoció como la Tercera Vía. En lo que se refiere a este punto, he intentado dar poco por sentado y argumentar, en base a los discursos y las políticas del PSOE, en el capítulo correspondiente, mi propia posición al respecto.

La tercera aclaración ya ha sido adelantada al referirme a los regímenes de bienestar y de empleo: es imposible delinear claramente los límites entre la política económica, la política social y la política de empleo. Las tres se solapan entre sí y ninguna puede entenderse separadamente: de hecho, uno de los problemas de muchos análisis es que prestan atención a algunos aspectos de la regulación laboral (por ejemplo, el coste del despido) sin tomar en consideración otros (por ejemplo, el nivel de desempleo o de protección social). Por esa razón, aunque en esta investigación me centro en la política de empleo, también consideraré las otras. Algo similar ocurre, como ya he sugerido, con los conceptos de régimen de bienestar y de empleo.

## 2. EL RÉGIMEN DE EMPLEO ESPAÑOL EN PERSPECTIVA COMPARADA

En este apartado ofrezco una panorámica de los rasgos del régimen de empleo español –como un caso específico del régimen del Sur de Europa– comparándolos con los de otros regímenes y países. Para ello, presento varios indicadores con su valor para cada país y para la media no ponderada de los cuatro tipos de régimen (nórdico, continental, anglosajón y sudeuropeo). La mayor parte de datos hace referencia al periodo previo a 2008, con el objetivo de no incluir los efectos que ha tenido tanto la devastadora crisis económica como las últimas reformas laborales, para mostrar qué características definían a este régimen *incluso* en una época de bonanza económica. Estos indicadores, recogidos en las tablas 1.1-1.3, están agrupados en cinco factores que determinan en gran medida el grado de desmercantilización de la fuerza de trabajo (ver la justificación teórica en el capítulo 1): la protección del empleo, los tipo de contrato laboral, la protección social, el nivel de desempleo y el protagonismo de los sindicatos.

### *Protección del empleo*

Los dos primeros indicadores de la tabla 1.1 hacen referencia a la protección del trabajador frente al despido. El primero es el indicador de protección del empleo estable de la OCDE, según el cual España está en el grupo de los países con una regulación más estricta (si bien se redujo del 3,88 en 1990 a 2,46 en 2008), aunque apenas se aleja de la media de los regímenes nórdico y continental. El otro indicador está elaborado por el Banco Mundial y mide la facilidad para despedir a los trabajadores. En este indicador (que incluye a trabajadores temporales y estables) España se sitúa en un punto intermedio (30) entre el régimen continental (40) y el liberal (10). Estos indicadores, sin embargo, capturan las reglas formales pero no su cumplimiento efectivo. Para hacerse una idea más apropiada de esto último puede recurrirse a la percepción que tienen los propios trabajadores de la seguridad en el empleo.

Eso es lo que hacen los tres siguientes indicadores (columnas 3-5) extraídos de diferentes encuestas. El primero recoge el porcentaje de personas que declaraba en 2003 que era muy o bastante probable perder su empleo en los próximos seis meses: el porcentaje de España (9,5%) era, como el del régimen del Sur de Europa (10,1%), superior al del resto de regímenes de empleo (que oscilan alrededor del 6,5%). Esto parece desafiar la extendida imagen de que en estos países existe una regulación que sobreprotege a los trabajadores. El siguiente indicador recoge la media de las respuestas a la pregunta de si su empleo es seguro (siendo 3 «muy seguro» y 0 «nada seguro») para seis países (Paugam y Zhou, 2007). España está, junto a Francia, por debajo del resto de países analizados, incluido Reino Unido. Podría objetarse que esto se debe a que la enorme proporción de trabajadores temporales sesga a la baja la media total. Sin embargo, al desagregar los datos (no mostrado en la tabla), hallamos que entre los trabajadores estables el sentimiento de seguridad *también* es comparativamente menor en España (1,76) que en Reino Unido (1,92), Suecia (1,87) o Dinamarca (1,92). Los datos que aparecen en la última columna vienen a confirmar esta idea: en 1997 –al inicio de un ciclo de recuperación económica y creación de empleo– ¡más de la mitad de los trabajadores! (el 53%) declaraba estar muy o bastante preocupado por perder su empleo.

**TABLA 1.1:** Protección del empleo y tipos de contrato

	Protección del Empleo				Tipos de Contrato			
	Protección del Empleo Estable	Dificultad para el Despido	Probabilidad de Perder el Empleo	Seguridad en el empleo	Preocupación por la Pérdida del Empleo	Empleo Temporal	Empleo a Tiempo Parcial	Empleo a Tiempo Parcial Involuntario
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<b>Nórdico</b>	<b>2.21</b>	<b>33</b>	<b>6.8</b>		<b>12.1</b>	<b>12.2</b>	<b>16.1</b>	<b>2.1</b>
Dinamarca	1.53	10	8.5	2.32	11.7	8.6	18.0	1.5
Finlandia	2.38	40	7.9			15.1	11.5	3.0
Noruega	2.2	40	2.2		10.9	9.0	20.3	1.0
Suecia	2.72	40	8.6	1.80	13.8	16.1	14.4	2.9
<b>Continental</b>	<b>2.46</b>	<b>40</b>	<b>6.1</b>		<b>25.9</b>	<b>12.7</b>	<b>21.6</b>	<b>2.7</b>
Austria	2.19	40	4.9		26.0	9.0	17.6	1.7
Bélgica	1.94	10	6.5			7.6	18.7	2.7
Alemania	2.85	40	7.2	1.74	39.1	14.6	22.1	4.3
Holanda	2.73	70	2.7		11.6	18.3	36.1	1.1
Francia	2.6	40	9.4	1.59	27.2	14.2	13.4	3.6
<b>Liberal</b>	<b>1.13</b>	<b>10</b>	<b>6.4</b>		<b>22.0</b>	<b>5.9</b>	<b>18.9</b>	<b>1.3</b>
Irlanda	1.67	20	6.3			8.1	21.0	1.0
Reino Unido	1.17	10	6.5	1.85	28.4	5.3	22.9	1.9
Estados Unidos	0.56	0			15.6	4.2	12.8	1.1
<b>Sur de Europa</b>	<b>2.60</b>	<b>40</b>	<b>10.1</b>		<b>31.4</b>	<b>22.2</b>	<b>11.2</b>	<b>3.4</b>
Grecia	2.28	40	12.0				7.8	2.0
Italia	1.69	40	6.7		25.6	14.0	16.3	4.7
Portugal	4.03	50	12.3		41.1	23.3	9.7	2.8
<b>España</b>	<b>2.46</b>	<b>30</b>	<b>9.5</b>	<b>1.59</b>	<b>53.0</b>	<b>29.4</b>	<b>11.1</b>	<b>4.0</b>

*Fuentes y notas:* (1) Rigidez de la protección del empleo estable en 2008, *OECD.stat*; (2) Indicador de la dificultad para el despido, *Doing Business 2009*, Banco Mundial; (3) Porcentaje de personas empleadas (18-65 años) que piensa que es muy o bastante probable que pierdan su trabajo en los próximos seis meses, *European Quality of Life Survey 2003*; (4) Media ponderada de la respuesta (de 3=muy seguro a 0=nada seguro) a la pregunta «¿Tu empleo es seguro?» de los Eurobarómetros de 1996 y 2001 (ver Paugam & Zhou, 2007); (5) Porcentaje de personas empleadas que se preocupan mucho o bastante por la posibilidad de perder su empleo, *International Social Survey Programme 1997: Work Orientations II*; (6-8) Empleo temporal, empleo a tiempo parcial y empleo a tiempo parcial involuntario como porcentaje del empleo total en 2008, *OECD.stat*

### *Tipos de contrato*

En las columnas 6-8 se ofrecen los indicadores de dos formas de empleo atípico: el empleo temporal y el empleo a tiempo parcial. Como ya se ha dicho, España ostenta el record de empleo temporal, si bien se ha reducido en la crisis como efecto de la destrucción comparativamente mayor de este tipo de empleo: su tasa de temporalidad ha duplicado la media europea desde principios de los años noventa, convirtiéndose en el rasgo más

visible de la precariedad laboral en España (y en un rompecabezas para los científicos sociales que, en mi opinión, está lejos de ser resuelto). Por el contrario, la tasa de empleo a tiempo parcial (11,1%) es bastante menor que la media de los regímenes nórdico (16,1%), continental (21,6%) o liberal (18,9%). Sin embargo, para captar lo que se esconde tras el empleo a tiempo parcial en cada país hay que considerar en qué medida es o no voluntario. Pues bien, mientras que en Holanda una de cada tres personas tiene un empleo a tiempo parcial y prácticamente todas ellas de forma voluntaria (es decir, lo prefieren a uno a tiempo completo), en España, el porcentaje de trabajadores a tiempo parcial es del 11,1%, y de ellos, casi la mitad (4%) lo hace de forma involuntaria. Existe una tercera forma de empleo atípico representada por la figura del “falso autónomo”: personas formalmente auto-empleadas que *de facto* trabajan para una empresa. Aunque no existen datos homogéneos fiables, según las estimaciones de Nicola Düll (2003: 14) España está entre los países con un alto porcentaje de “falsos autónomos”, frente al nivel medio de Reino Unido o el bajo de Alemania.

### *Protección social*

En las columnas 1-5 de la tabla 1.2 se recogen varios indicadores de la protección social que incluyen el gasto del Estado, sus efectos redistributivos y dos políticas concretas. En primer lugar (columna 1) podemos observar el porcentaje del PIB dedicado a gasto social: el gasto de España (21,2%) es similar al de otros países del Sur de Europa (22,5%), que se sitúan en un punto intermedio entre el del régimen liberal (18%) y el de los regímenes continental y nórdico (26,1%). Pero tan importante como *cuánto* es saber *cómo* se gasta: qué lógica subyace a su distribución, quiénes y por qué son sus beneficiarios y cómo se proveen y gestionan las prestaciones. En la columna 2 se ofrece un indicador aproximado de este aspecto: el porcentaje del empleo público en educación, sanidad y trabajo social sobre el total del empleo, que guarda relación con la calidad de estos servicios y de los propios empleos en tales sectores. Pues bien, a pesar de la universalidad en el acceso a la sanidad y la educación, España (7,1%) se sitúa a la cola del resto de países, superada incluso por Estados Unidos (8,4%), y muy lejos del régimen nórdico (22,3%). Si fijáramos nuestra atención en un sector de políticas especialmente relevante para el mercado laboral, como es el gasto educativo (no mostrado en la tabla), veríamos que España está de nuevo (4,3%) –en línea con el régimen del Sur de Europa– por debajo de casi todos los demás países, con un de su PIB, un porcentaje que no supera la media del régimen liberal (5,3%) y

está muy lejos de la del nórdico (6,9%). Según Gallie (2007a: 22), si nos centráramos en la formación profesional y en la empresa los resultados serían todavía peores.

**TABLA 1.2:** Protección social y nivel de desempleo

	Protección Social					Nivel de Desempleo			
	Gasto Social	Empleo Público en Bienestar	Índice de Gini	Tasa de Pobreza Relativa (40%)	Seguro de Desempleo	Políticas Activas de Empleo	Tasa de Desempleo 2006	Tasa de Desempleo 2011	Tasa de Empleo Femenino
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
<b>Nórdico</b>	<b>26.1</b>	<b>22.3</b>	<b>0.243</b>	<b>2.8</b>	<b>35.4</b>	<b>0.17</b>	<b>5.5</b>	<b>6.5</b>	<b>73.0</b>
Dinamarca	27.1	25.1	0.228	2.3	43.3	0.30	3.9	7,6	74.4
Finlandia	26.1	18.0	0.252	2.5	28.5	0.09	7.7	7,8	69
Noruega	21.6	23.8	0.256	3.7		0.13	3.4	3,3	75.4
Suecia	29.4		0.237	2.6		0.15	7	7,5	73.2
<b>Continental</b>	<b>26.1</b>	<b>16.2</b>	<b>0.264</b>	<b>3</b>	<b>35.6</b>	<b>0.10</b>	<b>7.2</b>	<b>6.3</b>	<b>63.2</b>
Austria	27.2		0.257	3.6	25.8	0.09	4.8	4,2	65.8
Bélgica	26.4	14.6	0.279	3.7	31.5	0.10	8.3	7,2	55.7
Alemania	26.7		0.275	2.6	24.7	0.06	9.8	5,9	64.3
Holanda	20.9	17.7	0.231	2.4	28.6	0.18	3.9	4,4	70.2
Francia	29.2		0.278	2.8	32	0.07	9.2	9,7	60.1
<b>Liberal</b>	<b>18.0</b>	<b>10.0</b>	<b>0.343</b>	<b>8</b>		<b>0.07</b>	<b>4.8</b>	<b>10.5</b>	<b>64.3</b>
Irlanda	16.7		0.313	7.4	22.8	0.11	4.5	14,5	60.5
Reino Unido	21.3	11.5	0.345	5.3		0.02	5.4	8	66.9
Estados Unidos	15.9	8.4	0.372	11.4			4.6	9	65.5
<b>Sur de Europa</b>	<b>22.5</b>	<b>8.4</b>	<b>0.336</b>	<b>7.7</b>	<b>11.2</b>	<b>0.05</b>	<b>8</b>	<b>14.3</b>	<b>54.3</b>
Grecia	20.5	9.7	0.333	8.6	4.9	0.01	8.9	17,7	49
Italia	25	8.5	0.338	7	6.1	0.06	6.8	8,5	47.2
Portugal	23.1				16.2	0.07	7.8	9.6	65.2
<b>España</b>	<b>21.2</b>	<b>7.1</b>	<b>0.336</b>	<b>7.6</b>	<b>17.6</b>	<b>0.06</b>	<b>8.5</b>	<b>21.7</b>	<b>55.7</b>

*Fuentes y notas:* (1) Gasto social como porcentaje del PIB (2005), *OECD Social Expenditure Database*; (2) Empleo público en educación, sanidad, trabajo social y otros servicios sociales como porcentaje del empleo total en 2007, ILO, *Laborsta dataset*; (3-4) Coeficientes de Gini más recientes en 2009 para renta de los hogares y Tasa relativa de pobreza (porcentaje de hogares por debajo del 40% de la mediana) *Luxembourg Income Study: Key Figures*, <http://www.lisproject.org/keyfigures.htm>; (5) Indicador de la generosidad de la prestación por desempleo (el producto de la media de la tasa de reposición en los primeros cuatro años de desempleo para un trabajador medio por la tasa de cobertura calculada por el Panel de los Hogares de la Comunidad Europea) (Boeri y Ours, 2008: 229); (6) Gasto público en políticas activas del mercado de trabajo como porcentaje del PIB dividido por la tasa de desempleo en 2005; *Dataset for Flexicurity Analysis*, European Data Centre for Work and Welfare; (7-8) Tasas de desempleo estandarizadas en 2006 y 2011, *OECD.stat*; (9) Tasa de empleo femenino como porcentaje del total de la población femenina en 2008, OECD, *Employment Outlook 2009*

Cuando consideramos los efectos del régimen de empleo en la desigualdad social los resultados no son más halagüeños. En la columna 3 se incluye

el índice de Gini para medir la desigualdad (su valor oscila entre 0 y 1): como era de esperar, el régimen nórdico es más igualitario (0,243) que el liberal (0,343). Lo que quizás resulte más inesperado es que el resultado de España (0,336), como el resto de países del Sur de Europa, se acerque muchísimo más al segundo que al primero. En la columna 4 se recoge la tasa de pobreza relativa (medida como el porcentaje de hogares con una renta tras impuestos y prestaciones por debajo del 40% de la mediana). Nuevamente, la tasa más baja corresponde al régimen nórdico (2,81%), mientras que la más alta es la del régimen liberal (8%). Y también de nuevo, España (7,6%) se sitúa mucho más cerca del segundo que del primero, hasta el punto de que sólo está por delante de Grecia (8,6%) y Estados Unidos (11,4%). Si hubiera elegido un umbral de la pobreza alternativo (definido como la renta del hogar por debajo del 60% de la mediana del total de hogares), la imagen sería todavía más preocupante: el 20,8% de la población vivía bajo el nivel de la pobreza en pleno *boom* económico.

Por último se incluyen dos instrumentos que pueden asegurar la seguridad del trabajador en el mercado de trabajo (como complemento a la seguridad en el empleo). La columna 5 recoge un indicador de la generosidad de la prestación por desempleo, que incluye su volumen, duración y cobertura. Como veremos, este es un aspecto clave para la posición del trabajador en la relación de poder frente al empresario. Pues bien, aunque España ofrece una prestación por desempleo más generosa (17,6) que la del resto de Europa del Sur (11,2), está todavía muy lejos de la del régimen continental (35,6) y nórdico (35,4). En la columna 6 se recoge el gasto por parado en políticas activas de empleo, una forma alternativa de proporcionar seguridad a los trabajadores en paro, facilitando su recualificación y la búsqueda de empleo (Rehn, 1990): como el resto de países del Sur de Europa, España gasta mucho menos (0,06) que los países del régimen continental (0,10) y, sobre todo, los del nórdico (0,17), lo que contribuye la existencia de un alto porcentaje de parados de larga duración y trabajadores temporales atrapados en la precariedad.

### *Empleo y desempleo*

A continuación se recoge la tasa de desempleo antes y después de la crisis económica. En la columna 7 puede observarse que en pleno *boom* económico la tasa de desempleo en España (8,5%) era relativamente alta en comparación con el régimen nórdico (5,5%) y el liberal (4,8%). España se convirtió en una maquina de crear empleo durante los años 1996-2006 y fue presentada como un ejemplo internacional, pero eso no con-

siguió resolver totalmente el problema del paro. Lo más importante es que este problema se ha triplicado tras el estallido de la crisis (ver columna 8), alcanzado el 21,7% en 2011<sup>5</sup>, una cifra comparativamente mucho mayor que la media de los regímenes nórdico (6,5%), continental (6,3%) o liberal (10,5%), pero también superior a la de sus vecinos del Sur de Europa. Lo que subyace a ese espectacular incremento es una gran sensibilidad del mercado laboral al ciclo económico y la fragilidad del tejido productivo.

En la columna 9 se recoge la tasa de empleo femenino, un indicador que ayuda a medir el grado en que el régimen de empleo es favorable a las mujeres a la hora de abrirles la puerta al mercado laboral y “desfamiliarizar” la relación con sus parejas. A pesar de haberse duplicado en las últimas décadas, el porcentaje de España (55,7%), como el del resto del Sur de Europa (54,3%), todavía está muy por debajo del resto de regímenes, en especial del nórdico (73,3%), que se ha distinguido desde los años sesenta por su igualitarismo de género. Si prestáramos atención a las condiciones de empleo o a la facilidad para conciliar trabajo y vida personal, los resultados de España también distarían de ser buenos (Scherer y Steiber, 2007).

### *Sindicatos y corporatismo*

Por último, la tabla 1.3 recoge cuatro indicadores del protagonismo de los sindicatos y las instituciones corporatistas. El primer indicador es el nivel de afiliación sindical: en España sólo el 14,6% de los trabajadores pertenece a un sindicato (según otras fuentes, ronda el 16%), un bajísimo porcentaje incluso para la media del régimen del Sur de Europa, así como para la del continental y la del liberal, que están todas ellas alrededor del 25%. El único país que está por debajo de España es Francia (7,8%), que representa un caso muy singular. Como podía esperarse, el régimen nórdico tiene el nivel de densidad sindical más alto de todos (65,9%). El segundo indicador es el grado de cobertura de la negociación colectiva: aquí España aparece mejor situada, con un nivel casi tan alto (alrededor del 80%) como el de los países continentales y nórdicos, y muy superior al de los países liberales. En este aspecto, el modelo del régimen del Sur de Europa (y aquí se incluye a Francia) es de sindicatos con baja afiliación pero que negocian convenios que afectan a cuatro de cada cinco trabajadores. El problema es que la cobertura formal de los convenios no asegura que éstos sean realmente efectivos en ausencia de presencia sindical en

---

<sup>5</sup> Esta cifra corresponde a los últimos datos disponibles de la OCDE. Según los datos de la última Encuesta de Población Activa realizada por el INE (segundo trimestre de 2013), la tasa de paro es de 26,6%.

los centros de trabajo: según la Encuesta de Calidad de Vida en el Trabajo de 2006 (elaborada por el Ministerio de Trabajo) una gran parte de los trabajadores afirmaba que en su empresa no existía una estructura que facilitara la negociación colectiva.

**TABLA 1.3:** Sindicatos e instituciones corporatistas

	Sindicatos		Corporativismo	
	Densidad Sindical	Negociación Colectiva	Coordinación de la negociación salarial	Centralización Negociación Colectiva
	(1)	(2)	(3)	(4)
<b>Nórdico</b>	<b>65.9</b>	<b>86</b>	<b>3,5</b>	<b>3</b>
Dinamarca	69.1	80	3	2
Finlandia	70.3	95	4	4
Noruega	53.7	77	4	3
Suecia	70.8	92	3	3
<b>Continental</b>	<b>26.4</b>	<b>85.8</b>	<b>3,8</b>	<b>2,8</b>
Austria	31.7	99	4	2
Bélgica	52.9	90	5	3
Alemania	19.9	63	4	3
Holanda	19.8	82	4	4
Francia	7.8	95	2	2
<b>Liberal</b>	<b>23.8</b>	<b>34,4</b>	<b>2,3</b>	<b>2,0</b>
Irlanda	31.7	54,6	5	4
Reino Unido	28	35	1	1
Estados Unidos	11.6	13,8	1	1
<b>Sur de Europa</b>	<b>22.4</b>	<b>80.3</b>	<b>3,8</b>	<b>3</b>
Grecia	23		4	3
Italia	33.3	80	4	3
Portugal	18.7	80	3	3
<b>España</b>	<b>14.6</b>	<b>81</b>	<b>4</b>	<b>3</b>

*Fuentes y notas:* (1) Tasa de afiliación sindical, (2) cobertura de la negociación colectiva, (3) nivel de coordinación de la negociación salarial (de 1=fragmentada a nivel de empresa a 5=centralizada a través de acuerdo con los agentes sociales o por imposición del gobierno), y (4) nivel dominante de la negociación colectiva (de 1=nivel de empresa a 5=nivel central o nacional), en *ICTWSS: Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts* de Jelle Visser.

Para finalizar, las dos últimas columnas pretenden reflejar la existencia de instituciones corporatistas que regulen los salarios y las condiciones de trabajo: la columna 3 recoge un indicador del nivel en el que se negocia la política salarial y la columna 4 otro del nivel dominante de la negociación colectiva, yendo ambos indicadores de 1 «la empresa» a 5 «centralizada por sindicatos y patronal o por la intervención del Estado». Pues bien, España obtiene aquí una puntuación alta (4 y 3, respectivamente), ligeramente superior a la media de los regímenes nórdico (3,5 y 3) y con-



tinental (3,8 y 2,8), lo que quiere decir que la política salarial responde a grandes acuerdos entre los sindicatos y la patronal, y que el peso de la negociación colectiva recae en el nivel de sector, con la particularidad –no recogida por este indicador– de que en España todavía tienen mucha importancia los convenios provinciales. El significado de este alto nivel de corporatismo no está del todo claro, pues lo que importa no sólo es *la forma* de la concertación social sino *su contenido*, que puede revelar la debilidad de los sindicatos donde aparentemente hay una fortaleza.

En suma, tras haber comentado todos estos indicadores es posible resumir los rasgos del régimen de empleo en estos términos: primero, se apoya sobre una política social poco generosa y con pobres efectos redistributivos; segundo, se caracteriza por altos niveles de desempleo, cuya variación es muy sensible al ciclo económico, y una tasa de temporalidad desproporcionada; tercero, aunque se ha producido un significativo acceso de las mujeres al mercado de trabajo, la participación laboral de éstas es comparativamente baja y no se ve facilitada por una política pública de conciliación; cuarto, existe una combinación de baja afiliación sindical pero alta cobertura de la negociación colectiva que confiere poder a los sindicatos en el nivel cupular pero no a nivel de empresa, dotándoles de protagonismo en las instituciones corporatistas existentes pero despojándoles de una posición de fuerza para sacar partido de ellas; sexto, la regulación institucional de las relaciones laborales es comparativamente protectora del trabajador (estable) en relación al despido, pero no a través de la prestación por desempleo o las políticas activas de empleo; y quinto, la inseguridad vivida por los trabajadores es comparativamente alta y afecta a todos los segmentos: junto al empleo precario se da una *precarización* del empleo que afecta también a los trabajadores estables. El régimen de empleo del Sur de Europa se ha descrito a veces como una variación del régimen continental, pero en muchos aspectos, al menos el régimen de España, se asemeja más al liberal que a ningún otro.

### 3. REVISIÓN DE LA LITERATURA

Algunas investigaciones sociales se sitúan en una campo de estudio bien delimitado y están dirigidas a responder una pregunta precisa, dentro de una debate articulado con unas posiciones (y unos interlocutores) claramente definidos; mientras que otras, por el contrario, se instalan en espacios donde se solapan diferentes campos de estudio, deben responder a preguntas cuya formulación no es tan sencilla, dentro de un diálogo más confuso y con unos referentes más heterogéneos. En cierto sentido, las

primeras suelen estar guiadas por la teoría (*theory-driven*) y las segundas por casos concretos (*case-driven*). Esta investigación está entre ambos polos, pero se acerca más al segundo. Por esa razón, no resulta fácil hacer un estado de la cuestión, pues resumir exhaustivamente todo lo que se ha escrito sobre el mercado de trabajo en España es sencillamente imposible.

De entre los estudios más importantes, deben destacarse estas seis monografías (la mayoría resultado de tesis doctorales). La obra de Jordi Roca (1993) aborda desde una perspectiva crítica la política de concertación laboral en España, mostrando los motivos que empujaron a los actores a adoptarla y los efectos salariales que tuvo sobre el conjunto de los trabajadores. La investigación de Emma Cerviño (2003) sobre las estrategias sindicales ante la temporalidad, por su parte, rebate el enfoque *insiders-outsiders* mostrando cómo los sindicatos desarrollaron estrategias inclusivas para defender los derechos de los trabajadores temporales. La obra de Javier Astudillo (1998, 2001) aborda el divorcio entre la familia socialista entre el PSOE y la UGT, y sostiene que no condujo a un abandono de las políticas socialdemócratas por parte del primero. La investigación de Javier G. Polavieja (2003) examina los efectos salariales y socio-políticos que tuvieron las reformas laborales en la segmentación del mercado de trabajo entre estables y precarios, creando un nuevo eje de estratificación social. La serie dirigida por Salvador Aguilar, cuyo epílogo (Aguilar y Roca, 1991) aborda los temas condensados en la huelga de 1988, trata sobre los cambios acaecidos en diversos aspectos del sindicalismo durante los años ochenta. Por último, la obra de Alberto Oliet (2004) ofrece una minuciosa narración de la concertación social entre sindicatos y gobiernos durante varias décadas, combinada con algunas interpretaciones teóricas.

Por supuesto, se han escrito infinidad de artículos académicos sobre el proceso que deseo investigar. Muchos de ellos pertenecen a un género consistente en relatar resumidamente este proceso, mientras que otros atienden a algunos de sus aspectos particulares. Y existen dos importantes volúmenes, editados por Faustino Miguélez y Carlos Prieto (1995; 1999), que recogen un análisis comprensivo de las relaciones laborales en España a finales de los ochenta y de los noventa, respectivamente (desafortunadamente, no disponemos de nada parecido para la época posterior). Con este panorama, parece difícil justificar la relevancia de... ¡otro libro sobre el mercado laboral español! En un ensayo sobre un tema muy dispar, Carmen Martín Gaité escribía lo siguiente:

Existiendo, como ya existen ahora, tantos estudios [sobre este tema], se preguntará el lector que me mueve a mí, a estas alturas [...] a hurgar en un asunto tan

manoseado y sobre el que todo parece estar dicho. Y sin embargo, nadie que emprende un trabajo, a despecho de tales reflexiones, puede dejar de pensar que lo que él va a decir no está dicho todavía, simplemente porque nadie lo ha dicho de esa manera, desde ese punto de vista (Martín Gaité, 1987: 7).

Algo parecido puedo argumentar yo: casi nadie ha investigado el proceso político de desregulación del mercado de trabajo en España *desde el punto de vista* expuesto en las páginas anteriores, en particular utilizando la TRP. Existen, no obstante, cuatro posibles excepciones que deben ser mencionadas. La primera es un artículo Raj S. Chari (2001), que parte del siguiente interrogante: «¿Por qué un gobierno socialista escogió perseguir esta desregulación del mercado laboral y qué actores participaron realmente en el proceso político de la reforma?» (Chari, 2001: 52). Pero el artículo de Chari –al que me referiré en el capítulo 4– abarca tan sólo la reforma laboral de 1994 y se centra en la influencia de la Unión Europea. Su conclusión la reforma se explica por la combinación de tres variables: la influencia de la Unión Europea a la hora de fijar la agenda política, las demandas de las élites económicas y los objetivos del ala liberal del PSOE.

La segunda es un artículo poco conocido de Carlos Ochando y Salvador Carrasco (2000) que se propone explícitamente testar la validez de la TRP para el caso del desarrollo del Estado de Bienestar en España. La conclusión a la que llegan es que la movilización obrera sí fue decisiva, pero no así el color de los partidos políticos en el gobierno. Si bien esta conclusión casa bien con lo que sostengo en este trabajo, las pruebas que aportan no me parecen muy sólidas. Ochando y Carrasco operacionalizan los recursos de poder de un modo bastante cuestionable, y llevan a cabo un análisis estadístico de componentes principales poco concluyente.

La tercera excepción es un breve artículo del propio Esping-Andersen (1994) que analiza las conexiones entre política social y democratización en España y Portugal de 1960 a 1985. En el constata que en el caso español, contrariamente a lo que cabría esperar de la TRP, «los gobiernos socialistas debilitaron la parte dedicada al bienestar en los presupuestos» (1994: 123), pero no profundiza para ofrecer una explicación de este hecho.

El cuarto caso es el libro de David Rueda (2007). Se trata de una obra pionera en la aplicación del enfoque *insiders-outsiders* a la vida política, que combina el análisis estadístico con el estudio de tres casos (Holanda, España y Reino Unido). El argumento de Rueda es que la segmentación laboral entre trabajadores estables y precarios ha dividido a la clase trabajadora, lo que supone un desafío para la vigencia de teorías basadas en la clase como la TRP. A partir de ahora, partidos de izquierda

y sindicatos (los “recursos del movimiento obrero”) tendrían que afrontar el dilema de defender a los trabajadores estables, que constituyen su base tradicional, o modificar sus políticas para atender los intereses de los trabajadores precarios (desempleados y temporales). Si bien la segmentación laboral –y los conflictos que puede propiciar– es un factor a tener en cuenta, el planteamiento de Rueda asume el axioma neoclásico de que existe un antagonismo entre los intereses de *insiders* y *outsiders* y que los sindicatos defenderán a los primeros en detrimento de los segundos, lo que le lleva luego a forzar el análisis empírico para encajarlo en la teoría (ocultando por ejemplo, que los sindicatos hicieron una huelga general en 1992 contra el recorte de la prestación por desempleo, una medida que perjudicaba principalmente a los llamados *outsiders*).

La quinta excepción es la obra de Carles Boix (1996), que merece una especial atención no sólo porque goce de una gran reputación académica, sino porque sirvió para que algunos dirigentes del PSOE entendieran y defendieran la política que venían haciendo<sup>6</sup>. Aunque el libro de Boix versa sobre la política económica, su objetivo es comprobar si el color de los gobiernos marca la diferencia entre unas políticas y otras, si bien su conexión con el programa de investigación de la TRP es más laxa. Para ello, Boix compara las políticas desarrolladas por los gobiernos conservadores y socialistas en Reino Unido y España, respectivamente, durante los años ochenta. Su conclusión es que el color de los gobiernos sí marcó la diferencia: en particular, los gobiernos de Felipe González desarrollaron una exitosa política por el lado de la oferta consistentes en impulsar el capital humano y las infraestructuras para el crecimiento económico. Esta conclusión va en dirección contraria a la idea que he expuesto anteriormente (que la política laboral del PSOE constituye una anomalía o una paradoja), pues sostiene que las políticas de los gobiernos socialistas representaron una nueva política socialdemócrata por el lado de la oferta. Entre las diversas objeciones que pueden realizarse a su trabajo, la más importante aquí es que los resultados de esa política en términos de desempleo y precariedad laboral casan mal con el objetivo desmercantilizador atribuido a una política socialdemócrata.

En suma, aunque la literatura sobre el mercado de trabajo y las relaciones laborales en España sea abundante, ningún trabajo aborda la laguna que esta investigación se propone llenar: un estudio monográfico

---

<sup>6</sup> Como escribe, con conocimiento de causa, Ignacio Urquizu (2009): «Muchos de los que colaboraron con los gobiernos de Felipe González comenzaron a ser conscientes de una idea de conjunto en los noventa, una vez tuvieron perspectiva del trabajo realizado –y algunos tras leer el libro de Carles Boix *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en democracias avanzadas*–».

del proceso político de desregulación laboral en España. Pero su originalidad no estriba sólo en el tema de estudio, sino también en la forma de llevarlo a cabo: por un lado, pretende reconstruir mediante una minuciosa narración el proceso político de desregulación laboral; por el otro, intenta proponer una explicación causal de este proceso explorando los factores que lo desencadenaron o facilitaron, atendiendo y discutiendo con los enfoques teóricos sobre los que gira el debate académico contemporáneo (en especial, pero no sólo, con la TRP).

#### 4. DISEÑO METODOLÓGICO Y TÉCNICAS UTILIZADAS

Este doble objetivo de la investigación (relatar y explicar) remite a una frecuente controversia metodológica acerca del objetivo de la ciencia social, que está presente en la práctica de los científicos sociales pero que no suele hacerse explícita. En esta controversia las posiciones van desde quienes, como Gary King, Robert Keohane y Sidney Verba (2000), sostienen que el fin de la ciencia social es hallar asociaciones entre regularidades empíricas y explicarlas por medio de la inferencia causal, para lo que recomiendan una serie de *desiderata* basados en la investigación cuantitativa, hasta quienes, como Paul Veyne, opinan que la ciencia social es un saber prudencial que se limita a relatar «una novela verdadera [...] cuyo protagonista es el hombre» (1984: 10). Si bien no es éste el lugar para abordar esta controversia, puede ser apropiado justificar el punto de vista que anima esta investigación.

Aunque en este debate resuena el eco de la distinción clásica entre *theorein* e *historein*, creo que también puede verse como una cuestión práctica y de grado: la ambición o la humildad epistémica de las ciencias sociales puede estar en función de cada objeto de estudio, así como del estado de la teoría y la evidencia disponibles (no es lo mismo estudiar los efectos educativos de la clase que las causas de las revoluciones)<sup>7</sup>. De este modo, si bien lo deseable es explicar causalmente determinados fenómenos generales a través del establecimiento de regularidades empíricas, muchas veces es preferible conformarse con la narración de un proceso, bien como paso preliminar para la búsqueda y explicación de determinadas regularidades o como una vía para explorar los mecanismos causales que

---

<sup>7</sup> En este punto me identifico bastante con Jon Elster, quien señala que «la ciencia social debería ser más ideográfica –no tanto como la historia, porque ciertamente creo que hay un espacio para las generalizaciones [...] Abogo por una regresión, que en mi opinión representaría un progreso. Esto es, unas expectativas más realistas generarán mejor ciencia social» (1990: 247-48; ver también el último capítulo de Elster, 2010)

subyacen a ellas. Al fin y al cabo, como reconocen el propio King y sus colegas, «una buena descripción es mejor que una mala explicación» (2000: 56). Además, la línea divisoria entre descripción o narración y explicación es más borrosa de lo que parece. Como observan Jill Quadagno y Stan Knapp (1992: 486): «las narraciones descriptivamente precisas, que muestran una sucesión de acontecimientos en orden cronológico [...] hacen algo más que contar una historia, [pueden] servir, entre otros propósitos, para identificar mecanismos causales».

En este sentido, mi investigación tiene tres propósitos. Primero, me propongo llevar a cabo una narración minuciosa y profunda de los pormenores históricos que conforman el proceso político de desregulación laboral, un fin que considero valioso e interesante en sí mismo para conocer *qué* y *cómo* sucedió. Segundo, apoyándome en los enfoques teóricos disponibles, intento formular una explicación de este proceso basada en determinados mecanismos causales, con el fin de entender *por qué* sucedió de esta manera. Tercero, discuto hasta qué punto la explicación para este caso particular puede generalizarse a otros casos. En este punto no pretendo aportar una respuesta firme, sino más bien ofrecer algunas claves para repensar la TRP: dado que este caso representa una anomalía para ella, averiguar los mecanismos causales que operan en él puede ayudarnos a reconstruirla progresivamente, avanzando hipótesis que puedan ser consideradas en futuras investigaciones.

El intento de combinar ambos objetivos (narración y explicación) ha determinado en parte el diseño metodológico, y más en particular la elección de un estudio de caso. En este punto puede ser oportuno responder a la que probablemente sea la sugerencia más repetida en cualquier seminario de doctorado: «¿y por qué no haces un estudio comparado?». El análisis comparado es una opción intermedia entre el estudio de caso y la investigación cuantitativa: mientras que el primero permite conocer con más detalle un caso particular y explorar con mayor profundidad los mecanismos causales que operan en él; en el segundo la disponibilidad de un gran número de casos facilita la inferencia causal y la posibilidad de generalizar los resultados. Las ventajas e inconvenientes que ofrece cada opción pueden resumirse en el refrán popular «quien mucho aprieta, poco abarca», y al revés, claro (ver Ragin, 1994). Hacer un análisis comparado que incluyera a otro o varios casos más me hubiera permitido “controlar” el efecto de las variables independientes (los recursos de poder, el legado histórico, las características y relaciones de partidos y sindicatos, y el poder de las ideas) viendo si su presencia o ausencia en esos otros casos deparaba unos resultados similares o diferentes. Pero esta ventaja no debe ser exagerada. El análisis comparado comparte con el estudio de caso el

problema del N pequeño: aunque el primero cuente con algunas unidades de análisis más que el segundo, el número de éstas sigue siendo muy limitado, lo que dificulta la posibilidad de hacer inferencias casuales.

He optado por el estudio de un solo caso por dos razones prácticas. La primera es que permite llevar a cabo la investigación con mayor detalle y profundidad. Esta ventaja cobra más importancia en el caso de España, pues ha sido mucho menos estudiado que otros países en la literatura académica sobre estos temas (de hecho, hasta hace poco, muchos análisis del “capitalismo avanzado” se limitaban a 18 países que tenían regímenes democráticos tras la II Guerra Mundial). La segunda razón tiene que ver con la peculiaridad histórica del caso español (señaladamente, la reciente dictadura franquista) que hace difícil encontrar países que compartan con él todas salvo algunas variables explicativas. Como apuntó en su día Robert Boyer: «es imposible encontrar un ejemplo más claro de la extrema complejidad que vincula, a medio y largo plazo, la historia política y social con la lógica económica» (1988: 47). No obstante, en el marco teórico de las variedades del capitalismo, mi investigación también tiene un elemento comparativo: se confronta el caso español con un *tipo ideal* representado por la TRP, y a lo largo de la tesis se hará referencia a los casos y datos de otros países: en particular, Suecia, Francia, Alemania y Reino Unido como representantes de los distintos tipos de regímenes de empleo mencionados antes, para comprender mejor en qué se asemejan y diferencian del caso español, que sería un ejemplo del régimen del Sur de Europa.

Un estudio de caso puede justificarse por el interés que tiene el conocimiento preciso de ese caso particular, pero también por su contribución al desarrollo de la teoría. Soy bastante escéptico ante la posibilidad –defendida por Harry Eckstein (1975)– de que un estudio de caso sirva para comprobar o falsear una teoría, por más que se trate de un caso crítico que vendría a representar algo así como el “experimento crucial”. Pero sí creo que, más modestamente, el estudio de caso es de gran utilidad heurística a la hora de comprobar de qué modo una teoría explica satisfactoriamente un caso particular y estudiar las razones por las que lo hace o deja de hacerlo, de cara a formular nuevas hipótesis o reformular otras viejas. Esto es especialmente cierto cuando el caso representa, de algún modo, una anomalía para la teoría. Estos casos invitan al investigador a buscar los mecanismos causales que intervienen para que no se cumplan los resultados esperados, y a partir de ellos puede acometerse una reconstrucción más completa de la teoría, que “absorba” las anomalías conservando su núcleo inicial (Burawoy, 1998). Si bien es cierto que cuando las unidades de análisis son países, en lugar de individuos u organizaciones,

la singularidad histórica del objeto de estudio hace más complicada la descomposición y articulación teórica de las variables. Este problema remite, en último término a la tensión que existe entre el estudio de los casos empíricos específicos y la preocupación por problemas más generales<sup>8</sup>.

Hay que ser precavido, por tanto, a la hora de extraer conclusiones generalizables. Dicho esto, y por recapitular, el diseño de la investigación responde a tres objetivos complementarios: relatar y explicar (en la medida de lo posible) el caso de desregulación laboral en España de 1984 a 1997, y discutir los problemas de la TRP, en conexión con otros enfoques teóricos, a la luz de resultados de la investigación empírica. Para abordar estos objetivos, la exposición está dividida en tres partes. La primera parte es una exploración teórica que sirve para fundamentar las ideas que orientan el resto de la investigación, en especial los aspectos políticos del mercado de trabajo y la idoneidad de la TRP para estudiar la regulación laboral. La segunda parte consiste en una narración detallada de los cuatro episodios que componen el proceso estudiado, cuyo resultado contradice las expectativas de la TRP. Mientras que la tercera parte comprueba la capacidad de otros tres enfoques teóricos para explicar ese proceso, abordando empíricamente los factores explicativos que ponen en el centro.

Las técnicas de investigación utilizadas para reunir toda la evidencia empírica sobre la que se apoya mi argumentación han sido básicamente cuatro. La que más tiempo me ha llevado es probablemente la más prosaica: la lectura de cientos de páginas de literatura secundaria, en forma de artículos o libros, y referidas a muy diferentes disciplinas (sociología, economía, derecho, historia o ciencia política), de cara a recopilar la evidencia acumulada por otros investigadores, así como a contrastar sus interpretaciones, para construir sobre esta base mi propia contribución. En segundo lugar, he realizado un análisis sistemático de la prensa para elaborar con el mayor detalle posible la narración sobre la que gira la segunda parte de la tesis. Para ello he utilizado el archivo electrónico del periódico *El País*, cuyas secciones de política y economía han sido exploradas cronológicamente desde 1982 a 1997. Podría objetarse que la consulta de un solo periódico puede sesgar los hechos, y que habría sido necesario recurrir a otro más. Sin embargo, creo que, dada la centralidad ideológica de *El País* durante todo este periodo, así como su posición en los conflictos que se relatan (no se puede escoger un medio alternativo

---

<sup>8</sup> En este punto, comparto la opinión de Fishman (y de una cierta tradición weberiana) de que “un examen cuidadoso de los fenómenos específicos y de los casos particulares *aumenta* de hecho nuestra capacidad para ocuparnos de cuestiones teóricas generales” (2008: 180).



para comparar porque no existía ningún diario afín a los sindicatos en su enfrentamiento con el gobierno), habrían hecho redundante la explotación de otro periódico. Aún así, otros medios (como *El Mundo* y *ABC*) han sido consultados (y son citados a lo largo de estas páginas) de un modo mucho menos sistemático. En tercer lugar, he consultado y utilizado datos primarios de estadísticas referentes al mundo del trabajo, el Estado de Bienestar y otros aspectos relacionados para mostrar, entre otras cosas, la situación del mercado laboral y los efectos de las diferentes reformas. Las principales fuentes utilizadas han sido la EPA (Encuesta de Población Activa) del Instituto Nacional de Estadística (INE), la base de datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Eurostat (la base estadística de la Comisión Europea).

Por último, y más importante, he realizado veinticuatro entrevistas en profundidad a actores clave en el proceso estudiado, en concreto a políticos, dirigentes sindicales, miembros de la patronal, y expertos (economistas, juristas y periodistas). Esta tarea ha sido la más difícil y gratificante de todas: creo, además, que el esfuerzo empático que requiere entrevistar a personas con opiniones diferentes o enfrentadas a las tuyas ha beneficiado a este trabajo. Me gustaría agradecer a todas las personas que accedieron a ser entrevistadas su disponibilidad para colaborar con mi investigación. El fin de las entrevistas no era reconstruir discursos sociales, sino recoger los hechos que componen el proceso estudiado y, sobre todo, las interpretaciones que daban las personas entrevistadas de ellos. Es decir, se trataba de hacer un análisis de contenido, y no un análisis del discurso, de la entrevistas. Por esa razón, casi treinta entrevistas, que incluyen a representantes de cada uno de los grupos en liza, me ha parecido un número suficiente. La relación de las personas entrevistadas y la fecha de las entrevistas puede verse en el anexo 1. El lector podrá echar alguna en falta: en la mayor parte de las ocasiones se debe a las dificultades con las que he tropezado para concertarla, en especial con personas que siguen ocupando cargos relevantes (como el de Comisario de la Unión Europea, Presidente de una Comunidad Autónoma o Secretario General de un sindicato), lo que me ha obligado a desistir en mi intento<sup>9</sup>. Aparte de las entrevistas realizadas, he aprovechado las entrevistas recogidas en otras publicaciones (Aguilar y Roca, 1991; FEDEA, 2011; Iglesias, 2004), así

---

<sup>9</sup> Entre las entrevistas que no he podido hacer, sin embargo, una merece una mención especial: se trata de Luis Toharia, reputado economista laboral, que murió tras una larga enfermedad en el proceso de elaboración de la tesis. Toharia jugó un papel importantísimo (e interesantísimo, desde el punto de vista de esta investigación) en el debate sobre los males y remedios del mercado de trabajo en España, de modo que su testimonio hubiera arrojado más luz a esta investigación (en particular, en el capítulo 8, en el que hablaremos más de él).

como las entrevistas citadas parcialmente en otras investigaciones doctorales (Astudillo, 1998; Cerviño, 2003). Así mismo, he utilizado los testimonios ofrecidos por diferentes dirigentes socialistas en el Congreso de Historia de la Época Socialista celebrado en Madrid en otoño de 2011 en el que participe, y que pueden visionarse en la web de la UNED.

## 5. ESTRUCTURA DE LA TESIS

La tesis está dividida en tres partes. La primera parte consta de un único capítulo, en el que se explora la dimensión política del mercado de trabajo. Se trata de un capítulo teórico, en el doble sentido de la palabra “teoría”. En su sentido clásico, como *mirada*, el capítulo propone una forma de interpretar las relaciones laborales que enfatiza las relaciones de poder que subyacen a ellas y dirige su atención, de este modo, a los aspectos políticos del mercado de trabajo. En su sentido moderno, como *conjunto de hipótesis*, el capítulo presenta la teoría de los recursos de poder, el enfoque que orienta el estudio empírico y que se discute a lo largo de toda la investigación.

El argumento del capítulo es el siguiente. La relación laboral salarial que enfrenta a un empresario y un trabajador se presenta a menudo como una relación *libre* en la que no hay rastro de poder, lo que conduce a naturalizar las relaciones de dominación y despolitizar los conflictos asociados al mercado de trabajo. Para desmontar esta visión recurro a la “teoría del intercambio disputado”, que muestra que existe una relación de poder del empresario sobre el trabajador y explica los mecanismos en base a los cuáles opera. Aunque el modelo es necesariamente abstracto, abre la puerta a un estudio sociológico de las variaciones empíricas de esa relación de poder en función de diversos factores institucionales, que juntos conforman lo que he denominado un régimen de empleo. La complejidad y heterogeneidad de estos factores y de sus posibles efectos pueden simplificarse a través del concepto de “desmercantilización”: a mayor desmercantilización, menos intensa será la relación de poder del empresario sobre el trabajador, y viceversa. Pero si la relación de poder entre el empresario y el trabajador está condicionada por estos factores, entre los que destaca la regulación del mercado laboral, estos factores están determinados a su vez por los procesos y equilibrios entre gobiernos, sindicatos y patronales en la arena política. Para estudiar empíricamente estos procesos –el objetivo de la tesis– presento la teoría de los recursos de poder y las hipótesis que postula, al tiempo que expongo de qué modo puede adaptarse al objeto de estudio de mi investigación. Entre medias

realizo un breve *excursus* normativo para señalar la conexión de mi argumento con ciertos debates actuales sobre la ciudadanía.

La segunda parte está formada por cuatro capítulos de tipo narrativo, que recogen el relato pormenorizado de cada uno de los correspondientes episodios que componen el proceso de desregulación laboral estudiado. Como veíamos más arriba, una buena descripción debe ser la antesala de una posible explicación: ése es el cometido de esta parte. El estilo de los cuatro capítulos es deliberadamente narrativo y casi periodístico: he intentado imitar a Purefoy, el mítico personaje de *Becas flacas*<sup>10</sup>, y su obsesión por ceñirse rigurosamente a los hechos. Obviamente, los hechos jamás hablan por sí solos, y mi narración sólo es posible gracias a un conjunto de ideas teóricas que me han permitido seleccionar, ordenar y presentar todos esos hechos. En la narración también he introducido un examen crítico de los discursos sostenidos por los diferentes actores a lo largo de este periodo, de cara a confrontarlos con la realidad o a detectar el papel que desempeñaban en el proceso. Dicho todo esto, me parece importante poner en valor la atención prestada a *los hechos*. Como advertía Robert K. Merton (1987), antes de lanzarse a explicar un fenómeno social hay que establecer que efectivamente ha sucedido.

El segundo capítulo aborda la reforma de 1984: tras su arrolladora victoria dos años antes, el gobierno del PSOE aprobó una reforma del Estatuto de los Trabajadores que abrió la puerta al uso sin restricciones de los contratos temporales, lo que produjo su espectacular incremento en los años posteriores. Los sindicatos no mostraron una oposición contundente a esta medida, probablemente porque no preveían sus efectos, pero los desacuerdos con la política del gobierno condujeron al rápido deterioro de las relaciones en la “familia socialista” entre el PSOE y la UGT.

El tercer capítulo relata el conflicto en torno al Plan de Empleo Juvenil de 1988 y la consiguiente huelga general del 14-D. Este plan preveía la creación de un contrato para jóvenes en condiciones precarias y se convirtió en la gota que colmo el vaso de la desavenencia entre los sindicatos y el gobierno. La negativa del último a modificar su política condujo a la convocatoria de una huelga general. El indiscutible éxito del 14-D abrió un nuevo escenario de negociación que posibilitó la obtención de varios logros por parte de los sindicatos, en lo que vino a representar un “giro social” en la política del gobierno.

El cuarto capítulo narra las reformas laborales del periodo 1992-1994. Tras realizar diferentes concesiones a los sindicatos, el gobierno prosiguió su objetivo de lograr un acuerdo de moderación salarial y una

---

<sup>10</sup> El título original de la novela de Tom Sharpe es *Grantchester Grind*.

reforma del mercado de trabajo. La integración en Europa y el estallido de la crisis crearon el escenario para llevar a cabo el segundo objetivo: en 1992 se endurecieron las condiciones para acceder a la prestación por desempleo, lo que motivó una huelga de media jornada en contra de esta medida, y en 1993 se aprobó un decreto, ampliado como ley en 1994, que suponía una profunda reforma del mercado laboral, lo que ocasionó otra huelga general. A pesar del seguimiento de ambas convocatorias, el gobierno no dio marcha atrás.

El quinto capítulo aborda el acuerdo para reformar el mercado laboral al que llegaron la patronal y los sindicatos en 1997, convertido en ley por el recién elegido gobierno del Partido Popular. Tras ver derrotadas sus reivindicaciones en los años anteriores, los sindicatos dieron un giro a su estrategia y apostaron por priorizar los acuerdos, una opción favorecida también por la patronal, que anhelaba un clima de paz social para hacer operativas las reformas. El resultado fue una reforma laboral que, junto a ciertas modificaciones, venía a afianzar los cambios introducidos por las anteriores y los efectos, en términos salariales y de temporalidad, que habían tenido.

La tercera parte combina teoría y empiria. Los tres capítulos que la componen se corresponden con sendas hipótesis alternativas (o complementarias) a la de la TRP, pues ésta no parece funcionar para explicar el caso español. Cada capítulo se centra en un factor determinado (por orden: el legado histórico, la relación partidos-sindicatos, y el poder de las ideas) y escoge un enfoque teórico con el que abordarlo, al tiempo que expone la conexión entre éste y la TRP. Tras la discusión teórica, se lleva a cabo una reconstrucción empírica del argumento general para comprobar qué mecanismos causales operan en nuestro caso, y si el enfoque propuesto tiene poder explicativo, asunto que se discute en el último punto de cada uno de los capítulos.

El sexto capítulo aborda la influencia del legado histórico en el proceso político de desregulación laboral y en la consiguiente formación del régimen de empleo español. Para estudiar esta influencia recurro al enfoque del *path-dependence* (considerado también por la TRP) y sus aplicaciones en sociología y ciencia política. Equipado con esta caja de herramientas, el capítulo intenta reconstruir la trayectoria histórica de la economía política y, dentro de ella, del mercado laboral, en España. En particular, destaco estos tres rasgos de la economía política del franquismo: el raquitismo social y el autoritarismo político del Estado, la ineficiencia de la estructura productiva y de los empresarios, y la subordinación política y económica del trabajo. El resultado fue que, mientras en Europa el trabajo obtuvo una mejor posición económica y política, gra-

cias al fordismo socialdemócrata de *les trente glorieuses*, en nuestro país el desequilibrio económico-político fue netamente desfavorable para los trabajadores. Esta situación se reprodujo, con algunos cambios, tras la transición a la democracia, lo que afectó, a través de determinados mecanismos que expongo en el capítulo, al proceso de desregulación laboral.

El séptimo capítulo aborda la influencia de las características de partidos y sindicatos y de las relación que mantienen entre ellos. La TRP presupone que los dos principales recursos de poder del movimiento obrero –partidos de izquierda y sindicatos– adoptan estrategias que responden a los intereses de su base social y mantienen una relación equilibrada y cooperativa. Pero, al menos en el segundo aspecto, éste no es el caso de España: los sindicatos eran actores relativamente débiles que mantenían una relación subordinada frente a un gobierno (el del PSOE) que había adquirido un enorme poder institucional y estaba aplicando una política de empleo con la que estaban en desacuerdo, lo que finalmente condujo a un conflicto abierto entre ambos, cristalizado en varias huelgas generales. Partiendo de la literatura sobre las relaciones entre sindicatos y partidos, y debatiendo con la propia TRP, en este capítulo me propongo averiguar de qué modo pudo influir esta situación (y las características ideológico-organizativas del PSOE) al proceso de desregulación analizado, y ver hasta qué punto pueden extraerse lecciones para otros casos.

El octavo capítulo aborda los efectos de las ideas económicas sobre el diseño y la aplicación de las sucesivas reformas laborales. La TRP se ha centrado a menudo en los partidos en el poder, distinguiendo entre fuerzas socialdemócratas, liberales y democristianos; pero apenas ha prestado atención al influencia que la hegemonía de las ideas económicas neoliberales ha tenido sobre todos ellos, en especial sobre los primeros. Partiendo de la creciente literatura académica sobre el poder de las ideas, el capítulo explora los mecanismos causales a través de los cuales el “paradigma de políticas” neoliberal ha informado los diagnósticos sobre el mercado de trabajo y ha influido en las sucesivas reformas laborales. Para ello, primeramente recorro la historia de la idea de “flexibilidad laboral”, examinando diversos informes oficiales, y llevo a cabo un examen exhaustivo de la literatura sobre los males y remedios del mercado laboral producida los economistas españoles. Para a continuación comparar las ideas hegemónicas en el discurso económico con las políticas de empleo aplicadas, de cara a mostrar las posibles conexiones entre unas y otras.

La estructura de la tesis, que no resulta muy convencional, también puede verse como el argumento de una novela policiaca: se ha producido un crimen (la desregulación del mercado laboral) y se trata de interrogar a los sospechosos (el legado histórico, la relación partidos-sindicatos y el

poder de las ideas), siendo el primer capítulo una suerte de lupa para facilitar las indagaciones del investigador. Pero, siguiendo con la metáfora, el lector puede echar en falta a otros sospechosos habituales, factores a los que suele aludirse al hablar de la desregulación laboral pero a los que no dedico la suficiente atención. Me refiero, sobre todo, a estos tres: la globalización y la Unión Europea, el postfordismo y las crisis económicas. Si bien hago referencia a estos factores en diversas partes de la tesis, quizá sea oportuno justificar por qué no les he dedicado un capítulo – una decisión que tomé a lo largo de la investigación, tras examinar el caso con mayor profundidad y comprobar que no parecían caminos tan prometedores como los otros.

La globalización es el primer candidato cuando se hace referencia a la desregulación. Sin duda, la globalización económica es un fenómeno fundamental que aparece como el transfondo sobre el que se recorta el proceso que estudio. Pero no está claro cuáles pueden ser sus efectos causales. Algunos autores han cuestionado la idea de que una mayor apertura comercial conduzca a una carrera a la baja de los derechos sociales, pues los gobiernos pueden desarrollar una política de bienestar más generosa de cara a mitigar los costes sociales de esa apertura (ese será el caso de países como Suecia o Austria tras la II Guerra Mundial). El caso de la desregulación financiera es distinto: no sólo porque la movilidad del capital tiende a reducir el poder de negociación de los trabajadores, sino porque reduce la posibilidad de que el Estado utilice con éxito la política fiscal y monetaria para gestionar la economía. Pero resta explicitar los mecanismos concretos por los que tiene efectos directos sobre la desregulación del mercado de trabajo: una cosa es que la desregulación laboral y la globalización económica sean procesos paralelos, y otra que aquélla responda a ésta. Incluso en el segundo caso, eso no explicaría la particularidad de España: el porqué se ha producido un proceso de remercantilización más profundo que en otros países<sup>11</sup>.

Algunos autores han señalado que tan importante como la globalización es el proceso de europeización (Fligstein y Merand, 2002): en el caso de España eso es relevante no tanto por la integración económica en la Unión Europea (UE) en sí cuanto por las condiciones impuestas por ese proceso: desde la reconversión industrial de los años ochenta hasta las exigencias del Tratado de Maastrich de 1992. Como veremos, sobre todo en el capítulo 4, este factor desempeñó un papel, al reducir la capacidad del Estado para utilizar la política fiscal incurriendo en un mayor déficit,

---

<sup>11</sup> En la recta final de esta tesis doctoral, Luis E. Alonso y Carlos J. Fernández (2012) han publicado una obra sobre este tema que apenas he podido consultar.

pero no parece que fuera decisivo. De hecho, es posible interpretar las condiciones impuestas por la entonces llamada Comunidad Económica Europea (CCE) como una camisa de fuerza que el gobierno se vistió gustosamente para aplicar una política económica restrictiva coincidente con sus preferencias iniciales, con la justificación de que respondía a las condiciones de una instancia externa para llevar a término un proceso –la integración económica en Europa– que pocas veces se puso en cuestión<sup>12</sup>. En términos legales, recientemente se han desarrollado una serie de normativas europeas que afectan a la regulación del empleo (O'Connor, 2013), pero aunque la legislación laboral española tenga como referencia obligada el derecho social comunitario, éste no afectó de un modo sustantivo a los cambios de la regulación del mercado de trabajo. Si bien la referencia a la «convergencia con Europa» desempeñó un papel como arma retórica en manos de *todos* los actores a la hora de defender sus posiciones.

La transición del fordismo al postfordismo es otro de los factores a los que se hace referencia a menudo al hablar de la desregulación (o flexibilización) del mercado laboral<sup>13</sup>. El argumento subyacente sería que las relaciones laborales deben adaptarse a las necesidades del «régimen de producción flexible» (por utilizar el concepto de Piore y Sabel, 1984) propio del postfordismo y para ello hace falta reducir las “rigideces” impuestas durante la época fordista. El aroma funcionalista que desprende el argumento es inconfundible: que regulación flexible resulte más funcional *no* explica nada a menos que se muestren los mecanismos (la movilización de los empresarios, la planificación de unos tecnócratas, etc.) para pasar de su idoneidad a su satisfacción. Pero es que ni siquiera está claro *qué* modelo de relaciones laborales es más funcional para el llamado régimen de producción flexible: como veremos en el capítulo 8, la flexibilidad laboral puede entenderse de formas diferentes e incompatibles (Streeck, 1987). Hoy sabemos, además, que las idealizaciones de los años ochenta acerca de la revolución tecnológica que estaba en la base de la producción flexible era un poco exageradas, especialmente en el caso español. Por último, existen diversas vías al postfordismo, como ha mostrado en su estudio comparativo Max Koch (2006), que están mediadas

---

<sup>12</sup> Una de las pocas excepciones fue Izquierda Unida –puede consultarse el libro de Pedro Montes (1993), economista de esta formación, para conocer sus razones–, pero su posición fue ridiculizada como refractaria. Los propios sindicatos apoyaron a regañadientes el Tratado de Maastrich, cuyas condiciones dificultaban el logro de muchas de sus reivindicaciones. La actual crisis del euro permite apreciar que las críticas hacia la arquitectura institucional de la moneda única eran todo menos descabelladas.

<sup>13</sup> Para una panorámica crítica, ver el libro editado por Luís Enrique Alonso y Miguel Martínez Lucio (2006)

por diversos y complejos factores políticos (Martínez Lucio y Blyton, 1995) (y la transitada por España no se caracteriza precisamente por la innovación tecno-científica). El postfordismo hispano se alimentó de los sectores que antes habían impulsado el desarrollismo de los años sesenta: el turismo y la construcción (para los que, ciertamente, la flexibilidad laboral resultaba bastante funcional, como veremos en el capítulo 6).

La crisis económica es otro de los factores que podría haber afectado al proceso de desregulación del mercado de trabajo. Es indudable que la crisis gravitó sobre todo este proceso, pero de nuevo parece dudoso que tuviera un efecto causal directo: hubo reformas que se produjeron en medio de una recesión (como la de 1994) y otras que se llevaron a cabo cuando comenzaba la recuperación económica (como la de 1984 o la de 1997). El ciclo económico es un aspecto contextual crucial para comprender cada episodio de este proceso (y así las he tratado en la segunda parte) pero no puede explicarlo. Como mostró Peter Gourevitch (1986) en un famoso trabajo, los gobiernos pueden responder a las crisis económicas con políticas muy diferentes. Eso obliga a adoptar una cautela crítica ante el discurso que justifica una política por ser la única posible. Este uso discursivo de la crisis queda plasmado en la conocida cita de Rahm Emanuel: «nunca desaproveches una buena crisis», citada por uno de los altos cargos entrevistados. La crisis fue esgrimida para justificar las reformas, pero es dudoso que fuera su causa efectiva.

Hay un rasgo, común a estos tres o cuatro fenómenos, por el que creo que hay que ser precavido a la hora de postularlos como factores explicativos: todos ellos son «procesos sin sujeto» que parecen responder a alguna forma de determinismo tecnológico o económico. No cabe duda de que este tipo de fenómenos desempeñan un papel importante en la vida social, pero al dar por sentada su importancia se corre el riesgo de ocultar las decisiones políticas que se esconden tras los procesos de desregulación (y tras fenómenos como la globalización o la financiarización, como han mostrado Peter Gowan: 2000; o Greta Krippner: 2011). Que estos factores no sean considerados de un modo sistemático no significa, en todo caso, que su examen detallado no resulte interesante. Simplemente me parecían caminos menos prometedores que el resto, y es una limitación inevitable de cualquier tesis no poder abarcarlo todo.

El lector o lectora también puede echar en falta el uso sistemático de una perspectiva de género en esta investigación: el estudio del mundo del trabajo ha reproducido históricamente la invisibilización del género en las relaciones laborales, una ceguera revelada por el feminismo y a la que se ha intentado poner remedio desde hace un tiempo. A lo largo de estas páginas he procurado no perder este problema de vista, pero no le conce-



do un lugar central en la tesis. La principal razón es que, aunque las diferencias y relaciones entre hombres y mujeres son cruciales para entender los desequilibrios del mercado laboral, la división sexual del trabajo o las trayectorias de empleo, no desempeña un papel muy importante en el problema específico de esta investigación: el estudio de las *causas* del proceso de desregulación laboral. Ciertamente, podía haberse aplicado una versión de la TRP que enfatiza la movilización de las mujeres (Huber y Stephens, 2000; Huber et al., 2009), pero no parecía un camino prometedor para *este* caso concreto. No ocurre así en otros distintos: el trabajo de Inés Campillo (2013) sobre las políticas de conciliación en España ha mostrado la importancia de la movilización de las mujeres; pero incluso en tal caso, las políticas más importantes se llevaron a cabo a partir de 1997, justo el año en el que se detiene mi estudio.

Para terminar, creo que no es necesario extenderme demasiado en la justificación de la relevancia pública del tema de esta investigación. La desregulación del mercado de trabajo ha determinado las experiencias, las trayectorias y las expectativas de varias generaciones, trastocando la propia «anatomía de la sociedad». Con el estallido y la prolongación de la actual crisis ha reaparecido el debate sobre los desequilibrios del mercado de trabajo y la necesidad de reformarlo. Aunque mi trabajo no pretende intervenir en esta controversia, puede ofrecer algunas claves teóricas y empíricas para abordarla en mejores condiciones. Examinar el pasado reciente y los procesos que nos ha conducido hasta aquí es una tarea necesaria para no repetir ciertas fórmulas; y averiguar los factores político-sociales que favorecieron su aplicación puede ayudar a defender con más éxito políticas alternativas. De eso depende, en parte, no sólo que consigamos una economía más productiva o una sociedad más cohesionada, sino que la experiencia cotidiana de los trabajadores se parezca más a la de ciudadanos con derechos que a la de súbditos atemorizados o máquinas desechables. Al fin y al cabo, como dijo Marx en una ocasión, para comprender el capitalismo «hace falta cierta penetración científica y algo de amor por los hombres» (cit. en Sacristán, 1983: 303).

## La dimensión política del mercado de trabajo

El esclavo romano estaba sujeto por cadenas a su propietario; el asalariado lo está por hilos invisibles.

Karl Marx, *El capital*.

### INTRODUCCIÓN

El objeto de esta investigación es el proceso de desregulación del “mercado de trabajo”. Por más que a primera vista éste pueda parecer un concepto claro, cuya familiaridad en la vida cotidiana nos exime de dar más explicaciones, en realidad esconde una compleja problemática que es necesario explorar con detenimiento. De cómo entendamos el mercado de trabajo (su naturaleza, los mecanismos que lo gobiernan, los efectos que provoca o su conexión con otras instituciones) dependerá en buena medida el desarrollo posterior de la investigación empírica. Y puesto que los conceptos que utilizamos no vienen dados sino que los forjamos<sup>14</sup>, es conveniente hacerlo de forma explícita y argumentada en lugar de cargar con ellos veladamente.

Una de las ideas centrales de esta investigación es que el mercado de trabajo está basado en relaciones de poder, y que éstas se proyectan también en los procesos de (des)regulación laboral. En otras palabras: el mercado de trabajo posee una dimensión política, sin la cual es difícil entender la mayor parte de fenómenos relacionados con él. Esta afirmación puede parecer una verdad de Perogrullo, pero no resulta tan evidente si echamos un vistazo a una buena parte de los trabajos académicos sobre el tema. El ejemplo más claro es de la teoría económica convencional, que

---

<sup>14</sup> Como advierte Ulises Moulines: «las distinciones conceptuales no las *descubrimos*, sino que las *forjamos*. El dominio que estudiamos no está en sí mismo dividido, sino que somos nosotros quienes lo dividimos, de acuerdo con cierto aparato conceptual y con ciertos objetivos» (cit. en Naredo, 2003: 7).

parte del presupuesto de que el poder está ausente en los mercados, e incluso es antitético a ellos (Bartlett, 1989)<sup>15</sup>. La sociología es mucho más proclive a considerar el poder en las relaciones laborales<sup>16</sup>, pero con frecuencia, al darlo por sentado, puede dibujar un cuadro parcial o engañoso<sup>17</sup>, relegando el poder a un segundo plano o convirtiéndolo en un fantasma omnipresente pero indistinguible. Por esta razón, es necesario explorar teóricamente la dimensión política del mercado de trabajo, para comprender cómo operan las relaciones de poder que aparecen en él, y de qué modo se vinculan con los procesos de regulación y desregulación institucional. Ése es el cometido de este capítulo.

El capítulo está formado por cinco apartados. Primero, exploro la relación de poder entre empresarios y trabajadores que subyace a la relación laboral, utilizando para ello la idea de “intercambio disputado”. Segundo, expongo los diversos factores político-sociales (en particular, la regulación del mercado de trabajo) que afectan al modo en que esa relación de poder toma forma en la realidad empírica, y presento el concepto de “desmercantilización” como una herramienta teórica clave para estudiar las variaciones empíricas de esa relación de poder. Tercero, hago una incursión normativa para mostrar las implicaciones que tiene esta perspectiva en relación con algunos argumentos filosófico-políticos utilizados en el debate público. Cuarto, analizo los mecanismos que vinculan el intercambio disputado (nivel micro) con la esfera política y los procesos de regulación del mercado de trabajo (nivel macro). Quinto, presento la teoría de los recursos de poder (TRP) como un enfoque coherente con la argumentación previa y apropiado para orientar teóricamente la investigación empírica posterior. Por último, termino con unas breves conclusiones.

---

<sup>15</sup> Incluso los economistas menos dogmáticos tienen dificultades para deshacerse de esta idea: Robert Solow, por ejemplo, sostiene que «las reformas tienen una mayor probabilidad de triunfar si no toman partido, ni parecen tomarlo, entre empleadores y trabajadores» (1990: 76), pero resulta intrigante qué puede significar eso exactamente o si tal opción es realmente posible.

<sup>16</sup> Como apunta Wolfgang Streeck: «sobre casi nada han sido tan unánimes los clásicos de la sociología moderna como en su crítica del *libre contrato de trabajo*» (1992: 42).

<sup>17</sup> Por poner un ejemplo, la sociología económica ha demolido la visión idealizada de los mercados, mostrando que están históricamente contruidos y empotrados en instituciones sociales no mercantiles, pero al abordar el papel del poder ha tendido a pasar por alto su centralidad en las relaciones laborales (ver, por ejemplo, el caso de Neil Fligstein, 1996). A este respecto, Streeck (2005) relata un detalle que es significativo: en la primera edición del conocido manual *Handbook of Economic Sociology* editado por Neil Smelser y Richard Swedberg, ¡el término “sindicato” no aparecía ni una sola vez!

## 1. EL INTERCAMBIO DISPUTADO ENTRE EMPRESARIOS Y TRABAJADORES

¿Cómo podría ejercerse el poder en un contrato libre y voluntario? Esta pregunta ha sido el principal argumento de los economistas para rebatir que el poder guarde alguna relación con el mercado de trabajo. La relación laboral<sup>18</sup> entre un empresario y un trabajador vendría a ser un intercambio económico como otro cualquiera. Para eludir la objeción común de que esa relación posee un carácter peculiar y es intuitivamente asimétrica, algunos economistas han llegado a equiparar la relación laboral con la relación que une a un tendero con su cliente: el cliente puede adquirir algún producto de su tendero y dejar de comprarle si no le satisface; el empresario puede confiar al trabajador una tarea y despedirle si no la ejecuta correctamente (Alchian y Demsetz, 1972)<sup>19</sup>. También es conocida la llamativa afirmación de Paul Samuelson según la cual «no importa quién contrata a quién, si el trabajador al capital o viceversa» (1957: 894). A los trabajadores de carne y hueso les resultará extraño el desparramo de los economistas neoclásicos, pues la mayoría siente que alguien tiene poder sobre ellos y lo vive como algo negativo<sup>20</sup>. A continuación, voy a recurrir a la teoría del intercambio disputado (*contested exchange*) de Samuel Bowles y Herbert Gintis (1990) con el fin mostrar por qué la relación laboral es una relación de poder.

El objetivo general de Bowles y Gintis es dotar de nuevos microfundamentos a la economía política para iluminar el ejercicio de poder en ella, pues éste queda invisibilizado en el «mundo feliz» de la teoría neoclásica y el liberalismo (de Francisco, 2000). En este mundo, el poder se elude al transformar cualquier conflicto de intereses en una simple transacción económica; por eso Abba Lerner señaló críticamente que para la economía «una transacción económica es un problema político resuelto» (cit. en Bowles y Gintis, 1990: 166). Eso puede ser cierto, sostienen ambos autores, para las transacciones cuyo contenido es transparente, por lo que los contratos son completos y pueden hacerse cumplir por una tercera parte (generalmente, el Estado). Sin embargo hay transacciones económicas más complejas, cuyo contenido es opaco y no puede determinarse fácilmente. Por esa razón, no es posible establecer un contrato completo

---

<sup>18</sup> A lo largo de este capítulo, cuando hable de relación laboral será para hacer referencia a la relación laboral asalariada.

<sup>19</sup> Ver Bartlett (1989: cap. 7) para una crítica devastadora e hilarante.

<sup>20</sup> Bartlett cita las entrevistas recopiladas por Studs Terkel en su libro *Working* (Pantheon, New York, 1974), pero creo que es una experiencia suficientemente conocida como para hacer necesaria mayor evidencia empírica.

que se pueda hacer cumplir exógenamente, lo que da lugar a lo que es conocido como un problema de agencia<sup>21</sup>.

Pues bien, Bowles y Gintis denominan *intercambio disputado* a las transacciones caracterizadas por un problema de agencia que debe ser resuelto endógenamente: éstas no pueden considerarse un «problema político resuelto», sino que dan lugar a «un conjunto bien definido de relaciones de poder entre agentes voluntarios» (Bowles y Gintis, 1990: 167). Este tipo de intercambios no es una excepción, sino la norma en el mercado de trabajo<sup>22</sup>. La relación laboral implica un problema de agencia: el empresario contrata al trabajador para realizar una tarea, pero no puede asegurarse de la cantidad y la calidad del trabajo efectivo (el contrato no puede recoger cuánto se esforzará el trabajador). De este modo, el empleador debe arreglárselas para extraer el mayor esfuerzo del trabajador. Y cómo no le es posible recurrir a una tercera parte para solucionar ese problema de agencia, debe hacerlo través de determinados mecanismos endógenos (que incluyen, como veremos, el ejercicio de poder).

Esta visión de la relación laboral es característica de la literatura sobre salarios de eficiencia (Akerlof y Yellen, 1986): la idea básica es que los empresarios pagan un salario por encima del salario de equilibrio para incentivar al trabajador y conseguir de éste un esfuerzo mayor del que haría en otras circunstancias. De este modo, ya sea porque se alienta al trabajador y se promueve su adhesión a la empresa, porque se desincentiva el remoloneo al hacer más costosa la pérdida del empleo o porque se cumple una norma social implícita que suscita la cooperación del trabajador, para la empresa resulta más eficiente pagar mayores salarios. Esa opción contribuye a resolver o reducir tal problema de agencia. El antecedente intelectual más importante de esta visión es, sin embargo, la famosa distinción marxiana entre trabajo y fuerza de trabajo: un trabajador

---

<sup>21</sup> Un problema de agencia consiste en lo siguiente: (1) un sujeto (el *principal*) tiene que encomendar a otro (el *agente*) una tarea; (2) el agente tiene intereses en conflicto con los del principal (lo que para uno es un coste, para el otro puede ser un beneficio); y (3) existe una asimetría informativa que impide al principal controlar fácilmente la ejecución de la tarea por parte del agente, de modo que éste puede no hacer lo que aquél desea que haga. En rigor, éste es sólo un tipo de problema de agencia, conocido como *riesgo moral* (ver Macho-Stadler y Pérez-Castrillo, 2001). La vida social está repleta de este tipo de situaciones que comparten la misma estructura formal y dan lugar a un problema de agencia: una junta de accionistas contrata a unos ejecutivos para que dirijan la empresa, pero los intereses de éstos pueden ser distintos a los de aquéllos, que carecen de la capacidad de vigilar toda su gestión; los ciudadanos votan para elegir a sus representantes políticos, pero no siempre disponen de la información necesaria para controlar su labor y comprobar que no se han guiado por sus propios intereses particulares, etc.

<sup>22</sup> Bowles y Gintis extienden su argumentación también al mercado financiero, un desarrollo que aquí podemos pasar por alto.

vende por un periodo de tiempo su *fuerza* o *capacidad de trabajo*, pero lo que el empresario desea consumir es su *trabajo* efectivo. «La naturaleza peculiar de esta mercancía, de la fuerza de trabajo –explica Marx– trae aparejado el que al cerrarse el contrato [...] su *valor de uso* todavía no *pase* efectivamente a manos del adquirente» (1975: 214). Para que eso ocurra, el comprador (el empresario) tiene que poner a trabajar y conseguir el máximo esfuerzo del vendedor (el trabajador) dentro del proceso de producción en la empresa. De este modo, lo que aparecía como una simple transacción económica se transforma en un intercambio disputado basado en relaciones de poder<sup>23</sup>.

¿Cómo se resuelve este intercambio disputado en la empresa capitalista? Veamos qué estrategias adoptan empresarios y trabajadores. El empresario dispone básicamente de dos instrumentos para extraer el máximo esfuerzo de sus trabajadores: por un lado, puede desarrollar dispositivos de vigilancia y control para asegurarse de que éstos ejecutan sus tareas correctamente y no remolonean; por el otro, puede amenazar con sanciones a quienes se escabullan y no cumplan con las tareas ordenadas. Ambos mecanismos son complementarios: sin la posibilidad de una sanción, la vigilancia no serviría de nada; y sin vigilancia sería imposible aplicar sanciones. ¿A qué tipo de sanciones puede recurrir un empresario? Principalmente, a una: el despido. El empresario dispone de lo que Bowles y Gintis llaman mecanismo de renovación condicional (*contingent renewal*): que consiste en que mientras el trabajador ejecute satisfactoriamente su tarea, el empresario “renovará” su contrato de trabajo; pero si no es así y el trabajador no se esfuerza lo suficiente, corre el riesgo de ser despedido por su empresario. Y como dijo Joan Robinson en una ocasión: «lo peor bajo el capitalismo no es estar explotado, sino no tener nadie que te explote».

Ante esta posibilidad, el trabajador debe considerar, a corto y largo plazo, los costes y beneficios de trabajar más duramente o hacer un esfuerzo menor. En la terminología económica, el empleo es para el trabajador un bien. Siendo el *valor del empleo*,  $v(w)$ , el valor de su renta actual, y siendo su *posición de retirada*,  $z$ , el valor de su futura renta en el caso

---

<sup>23</sup> Merece la pena reproducir la cita completa de Marx, aunque sólo sea para observar el contraste con la visión despolitizadora de Alchian y Demsetz: «Al dejar atrás esa esfera de la circulación simple o del intercambio de mercancías, en la cual el librecambista *vulgaris* abreva las ideas, los conceptos y la medida con que juzga la sociedad del capital y del trabajo asalariado, se transforma en cierta medida, según aparece, la fisonomía de nuestras *dramatis personæ*. El otrora poseedor de dinero abre la marcha como *capitalista*; el poseedor de fuerza de trabajo lo sigue como su *obrero*; el uno, significativamente, sonríe con ínfulas y avanza impetuoso; el otro lo hace con recelo, reluctante, como el que ha llevado al mercado su propio pellejo y no puede esperar sino una cosa: *que se lo curtan*» (Marx, 1975: 214).

de ser despedido, (consista ésta en un subsidio, un futuro empleo o cualquier otra fuente de ingresos), entonces tenemos que la amenaza de ser despedido será creíble y tendrá efectos si:  $v(w) > z$  (y, claro, si el empresario tiene un sistema de control del trabajador creíble). En otras palabras, cuanto más pierda el trabajador con el despido, más se esforzará para evitarlo.

Hay que señalar que para la teoría neoclásica en una situación de equilibrio de mercado el *valor del empleo* sería igual a la *posición de retirada*. En este caso, la utilidad marginal de una transacción (tener un empleo) sería igual a la siguiente mejor alternativa (perder el empleo), de modo que el trabajador obtendría lo que se conoce como *salario de reserva* (o de equilibrio), que vaciaría el mercado de trabajo. Esta situación de equilibrio es muy poco realista. Si el *valor del empleo* fuese igual a la *posición de retirada*, el trabajador sería indiferente a la posibilidad de ser despedido y tal amenaza carecería de todo valor. Eso explica que los economistas neoclásicos mantengan la creencia de que «uno puede abandonar a un empleador con la misma despreocupación con la que cruza la calle para comprar en un supermercado y no en otro» (Bowles y Gintis, 1990: 173). Pero eso raras veces ocurre en la realidad, donde el despido supone un coste importantísimo (no sólo económico, por supuesto) para el trabajador. En la vida real, el despido es una amenaza para el trabajador, y esa amenaza es un arma en manos del empresario –lo que indica que, efectivamente, el *valor del empleo* es mayor que la *posición de retirada*. La diferencia entre ambos se conoce como *renta de empleo*,  $e = v(w) - z$ ; y viene a ser lo que perdería el trabajador en el caso de ser despedido. La magnitud de las rentas de empleo vendrá determinada por la estrategia que adopten, en función de diversas circunstancias, el empresario y los trabajadores: el primero deberá valorar la combinación más rentable a la hora de invertir en dispositivos de vigilancia y rentas de empleo; mientras que el trabajador tendrá que ver qué grado de esfuerzo le compensa más.

Esta argumentación puede parecer innecesaria a quienes consideran que basta con atender a los recursos iniciales de empresarios y trabajadores para entender que existe una relación de poder entre ellos: es la falta de acceso a los medios de producción o de subsistencia (una posición de retirada muy desfavorable) lo que empuja a los trabajadores a entablar una relación subordinada de poder con el empresario, y mientras la posesión y/o el control de los medios de producción le permite a éste ejercer, o amenazar con hacerlo, sanciones (el despido) respecto al trabajador, éste carece de esa capacidad respecto a aquél. Pero el mérito del enfoque de Bowles y Gintis no sólo estriba en que puede persuadir a quienes se afe-

rran a los presupuestos neoclásicos<sup>24</sup>, sino también en que ilumina los mecanismos concretos a través de los cuáles se ejerce el poder y permite estudiar sus variaciones.

En todo caso, la amenaza de despido no es el único mecanismo que opera a la hora de obtener el máximo esfuerzo del trabajador. En muchas ocasiones no es necesaria la sombra del despido para conseguir que el trabajador realice su cometido con mayor intensidad de la mínima exigible. Michael Burawoy y Erik O. Wright (1990) han señalado esta laguna en el modelo del intercambio disputado, elaborando a continuación una tipología de mecanismos “hegemónicos” (basados en el consentimiento y no en la coerción) gracias a los cuáles se obtiene la cooperación del trabajador en el proceso de producción<sup>25</sup>. Estos mecanismos se basan principalmente en normas sociales de conducta: como el hábito de la obediencia, la creencia en la legitimidad de la autoridad, el sentimiento de responsabilidad o las ideas sobre lo que es justo; pero también en acciones estratégicas para establecer compromisos (implícitos o explícitos) en la empresa. Sin entrar a explorar en detalle cada uno de ellos, puede decirse que todos estos mecanismos no son contrarios, sino complementarios a la coerción de la vigilancia y el despido. Como mostró Gramsci, el consentimiento siempre está rodeado por la coraza de la coerción (Burawoy y Wright, 1990). El grado en que se empleen una u otra estrategia variará en función de diversos factores que afectan a la viabilidad y los costes de cada mecanismo<sup>26</sup>.

Mientras que los procesos de desregulación afectan directamente a la coerción del despido, sus efectos sobre el consentimiento son más ambivalentes. Por un lado, la eliminación de determinadas reglas que protegían al trabajador y le proporcionaban seguridad en el empleo, puede minar su lealtad a la empresa, romper su identificación los objetivos de ésta, o

---

<sup>24</sup> Un corolario de su argumento es que debido a la existencia de rentas de empleo, el nuevo punto de equilibrio no vaciará el mercado, dando lugar a un determinado nivel de desempleo (Shapiro y Stiglitz, 1984), lo que en último término reforzará el poder de los empresarios

<sup>25</sup> Esta distinción guarda algún parecido con aquella otra de Streeck (1992: cap. 2) entre los elementos de *contrato* y *status* en la relación laboral.

<sup>26</sup> Por ejemplo: (1) si las funciones de los trabajadores en el proceso productivo son muy interdependientes, será difícil evaluar los resultados individuales de cada trabajador y sancionarle en función de ellos; (2) si los trabajadores poseen un alta cualificación o desempeñan tareas especializadas, resultará costoso, cuando no contraproducente, vigilar con detalle su conducta; (3) si los costes reales de perder el empleo se ven reducidos por los ingresos de un subsidio o la probabilidad de encontrar otro trabajo, la amenaza de despido puede ser menos efectiva que la búsqueda del consenso; etc. (Burawoy y Wright, 1990). El propio Michael Burawoy (1985, 1989) ha llevado a cabo importantes investigaciones etnográficas de centros de trabajo en diferentes contextos para estudiar empíricamente estas variaciones.



hacerle pensar que no es justo trabajar duramente por la escasa recompensa que recibe. Por el otro, la extensión de la incertidumbre y la vulnerabilidad de los trabajadores, socializados ya en un mercado de trabajo desregulado, puede convertir la obediencia en una actitud más extendida y rebajar sus expectativas sobre lo que son unas condiciones de trabajo justas, haciendo más sencillo, de este modo, el ejercicio de poder por parte de los empresarios, rodeado por esa coraza coercitiva que es la amenaza de despido (que ocurra una cosa u otra es una cuestión que debe dirimirse con la investigación empírica).

Recapitulando, podemos decir que la relación laboral es un intercambio disputado que incluye el ejercicio de poder del empresario sobre el trabajador, a través de determinados mecanismos, entre los que destaca la amenaza de despido. El fin último del empresario, por supuesto, no es ejercer caprichosamente su “voluntad de poder” –o no lo es principalmente–, sino la maximización de sus beneficios: el ejercicio de poder es un medio para extraer el máximo esfuerzo de los trabajadores y, de este modo, incrementar sus beneficios. Así pues, la forma que adopte este intercambio tendrá efectos en cómo se fijen los salarios y se distribuya la renta; o –en otras palabras– con lo que la tradición marxista designa como “explotación”. Aunque este concepto es bastante controvertido –John Goldthorpe ha expresado su deseo de que «desaparezca del léxico sociológico» (2000: 1574)–, puede ser útil para referirnos a «la adquisición de beneficios económicos del trabajo de aquéllos que son dominados»<sup>27</sup> (Wright, 2009: 107) e iluminar algunas conexiones causales que, de otro modo, pasan desapercibidas, presentando ciertos hechos como fenómenos desconectados.

El propio Erik O. Wright recurre a un divertido cómic, muy instructivo para el argumento de las páginas siguientes, con el fin de ilustrar la relación entre poder (o dominación) y explotación. En una ciudad aparecen unos extraños bichos (los *shmoos*) que proveen a sus habitantes de las necesidades básicas para la vida (comida, vestido, vivienda, etc.). Un empresario visita esa ciudad para instalar allí una fábrica, pero al llegar se da cuenta de que el fácil acceso a determinados recursos del que disfrutaban los habitantes les libera de la necesidad de trabajar en los términos

---

<sup>27</sup> El concepto de explotación no exige un compromiso con la teoría del valor trabajo de Marx que, sin prejuzgar su utilidad, ha sido bastante cuestionada. Basta con aceptar que se da una relación de explotación de clase cuando concurren estas tres condiciones: (1) que el bienestar material de los explotadores dependa de la privación material de los explotados; (2) que tal dependencia causal está basada en la exclusión asimétrica de los explotados del acceso a ciertos recursos productivos; y (3) que esta exclusión proporcione una ventaja material tal a los explotadores que les permita apropiarse de los frutos del trabajo de los explotados (Wright, 2005).

que desearía el empresario. Consciente del problema, a lo largo del cómic éste emprenderá una incansable lucha para exterminar a los *shmoos*, a fin de crear las condiciones para que su fábrica sea rentable.

Lo que expresa la historia –escribe Wright– es que las privaciones materiales de quienes carecen de propiedad en el capitalismo no son simplemente un desafortunado subproducto de la búsqueda capitalista del beneficio; son una condición necesaria para ese beneficio [...] Por decirlo crudamente, el capitalismo genera un conjunto de incentivos tales que hacen que la clase capitalista tenga interés en destruir el Jardín del Edén (Wright, 2000a: 8).

Pero la historia también sugiere que la relación de poder entre el empresario y el trabajador no sólo implica la relación de autoridad directa en el interior de la empresa, sino que se extiende a otras esferas de la vida social. Digamos que no se trata solamente del poder de un empleador sobre sus empleados, sino de los capitalistas sobre los trabajadores como posiciones en la estructura de clase. Puede objetarse que para hablar de poder o dominación deben poderse distinguir claramente los actores involucrados en esa relación en lugar de referirse a estructuras abstractas (Lukes, 1974: 55). Pero se puede responder esta objeción, siguiendo a Michael Mann, señalando que la dominación que se produce en el mercado de trabajo consiste en un poder *difuso* que, a diferencia del poder *autoritario*, «se extiende de forma más espontánea, inconsciente, descentralizada, lo cual tiene por resultado unas prácticas sociales similares que incorporen relaciones de poder, pero no órdenes explícitas» (1986: 8). El mercado de trabajo, una de las instituciones centrales del capitalismo, es una fuente de desigualdades de poder que afectan al resto de las relaciones sociales de un modo decisivo pero no siempre transparente.

Muchos sociólogos, a la hora de investigar los mecanismos a través de los cuales se ejerce el poder en la relación laboral, han seguido el consejo de Marx de abandonar la esfera del mercado y adentrarse «en el taller oculto de la producción» (Marx, 1975: 214). De este modo, han dirigido su atención a las formas en las que tiene lugar el intercambio disputado *dentro* de la empresa, examinando las estrategias de trabajadores y empresarios: los dispositivos de control, las pautas de resistencia, las formas de dominación, etc. (Braverman, 1975; Burawoy, 1985; Edwards, 1990). Aquí vamos a seguir el camino opuesto: nos vamos a alejar de la esfera de la producción en dirección al mercado de trabajo; y, en particular, al proceso político por el que se regula (o desregula) institucionalmente, para rastrear allí los «hilos invisibles» del poder en la relación laboral.

## 2. DESMERCANTILIZACIÓN Y REGULACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO

La teoría del intercambio disputado es intencionadamente simple. En la vida real el funcionamiento de este intercambio depende de múltiples circunstancias, incluidas lo que Durkheim llamó las «condiciones no contractuales del contrato». A diferencia de lo que sugiere la teoría económica, el mercado de trabajo es un enmarañado producto histórico, empotrado o incrustado en otras instituciones sociales (Tilly y Tilly, 1994). Entre tales instituciones destacan, por su importancia para la forma que adopte el intercambio disputado, las instituciones asociadas al mercado de trabajo y el Estado de bienestar. Así, en función de la generosidad de las políticas sociales, la regulación legal del despido o la existencia de negociación colectiva, la seguridad económica del trabajador será mayor o menor, y de ese modo su posición en el intercambio disputado ante la amenaza de despido se verá reforzada o debilitada; por lo que variará la intensidad de la relación de poder frente al empresario<sup>28</sup>. Cabe señalar, además, que estos y otros factores no sólo afectan *directamente* a la posición de cada trabajador en el intercambio disputado, sino que también afectan *indirectamente* a su capacidad para organizarse colectivamente en defensa de sus intereses. La multiplicidad e interrelación de los factores que pueden moldear la relación laboral nos exige superar la división artificial entre políticas sociales y políticas de empleo o mercado de trabajo (Bonoli, 2003; Papadopoulos, 2005) –por comodidad, aquí cuando hablemos del régimen de empleo o la regulación del mercado de trabajo haré referencia a todos ellos. Aunque la lista podría ampliarse, podemos citar estos seis factores de especial importancia (los mismos con los que he agrupado los diferentes indicadores en las tablas 1.1-1.3 de la Introducción):

*Protección del empleo:* la legislación laboral regula el despido, fijando los procedimientos legales e imponiendo sanciones en función de las causas que lo motiven; de este modo reduce la capacidad del empresario para utilizar arbitrariamente la sanción del despido<sup>29</sup>. Cuanto mayor sea la indemnización por despido y menos arbitrario el procedimiento para

---

<sup>28</sup> Existen también otros factores que conforman esa relación de poder, pero que no hacen referencia a la regulación institucional del mercado de trabajo, sino a las características individuales de cada trabajador, como su nivel de cualificación o su situación en el mercado laboral, pero no hay espacio para abordarlos con detalle.

<sup>29</sup> De hecho, puede decirse que el derecho del trabajo surge históricamente del reconocimiento de que la relación laboral es una relación asimétrica que no puede equipararse a un contrato civil, por lo que debe protegerse a la parte más débil de esa relación (véase Bilbao, 1997).

ejecutarlo, más se reforzará la posición del trabajador en el intercambio disputado.

*Tipos de contrato laboral:* los tipos de contrato y las condiciones para utilizarlos son relevantes por razones parecidas. La extensión del empleo atípico –en particular del empleo a tiempo parcial, el empleo temporal y los “falsos autónomos”– ha provocado que los trabajadores acogidos a estas modalidades vean reducida (o no tengan) la indemnización por despido y el acceso a diversas prestaciones sociales<sup>30</sup>. Esto hace que la amenaza de despido sea menos costosa para el empresario y más creíble para el trabajador. Además, la segmentación entre trabajadores con diferentes contratos fomenta la división y entorpece la capacidad de acción colectiva.

*Protección social:* la protección social –especialmente, el seguro de desempleo (su elegibilidad, volumen y duración)– influye directamente en la posición de retirada del trabajador, lo que determina el coste que tendría el despido y la fuerza de tal amenaza para el ejercicio de poder por parte del empresario. Cuanto más generosa sea la protección social –en particular, pero no sólo, el seguro de desempleo– más se verá reforzada la posición del trabajador en el intercambio disputado.

*Fuerza de los sindicatos:* La acción colectiva de los trabajadores es una forma directa de empoderamiento dentro del intercambio disputado frente al empresario. Además, la existencia de sindicatos fuertes (no sólo por el nivel de afiliación, sino por su modo de organización) es una herramienta para conseguir unas reglas del juego más favorables a sus intereses, así como para garantizar su cumplimiento efectivo. Cuanto mayor afiliación tengan y mejor organizados estén los sindicatos, más se verá reforzada la posición del trabajador en el intercambio disputado.

*Negociación colectiva y otras formas institucionales de participación:* El poder de los trabajadores no sólo se expresa en la fuerza de los sindicatos, sino también su la capacidad para institucionalizarlo en normas de negociación colectiva y de participación en la empresa y la economía. De este modo, se reduce el margen de discreción del empresario y se limita su poder en el intercambio disputado. Cuanta más inclusiva sea la negociación colectiva (y otras formas de participación, como la codecisión), más fuerte será la posición del trabajador en el intercambio disputado.

*Nivel de desempleo.* La posición de los trabajadores también está determinada por la situación objetiva del mercado laboral, en tanto que

---

<sup>30</sup> El propio “contrato de trabajo” surge como una conquista contrapuesta al anterior “contrato de arrendamiento de servicios” (López Calle, 2012) hacia el que el giro remercantilizador de las últimas décadas parece encaminarnos de nuevo.

exista escasez o abundancia de la demanda de trabajo. En un contexto de pleno empleo, la posibilidad de ser despedido será menos angustiosa que en un escenario de paro masivo, ya que la probabilidad de encontrar otro empleo será alta y el periodo de búsqueda más breve, de modo que la amenaza de despido perderá una parte de su fuerza<sup>31</sup>. Como ocurría con los contratos temporales, otro de los efectos del desempleo es que puede dividir a la clase trabajadora y socavar la solidaridad necesaria para la acción colectiva (Esping-Andersen, 1985).

Resumiendo, estos seis factores determinarán la forma que adopte el intercambio disputado y el equilibrio de poder de los actores (empresarios y trabajadores) que participan en él. Para apreciar mejor sus efectos, podemos imaginar un país donde se asegure una estricta protección contra el despido, prevalezcan los contratos indefinidos, se ofrezca un seguro de paro generoso, exista el pleno empleo y los sindicatos tengan mucha fuerza, y otro en el que, por el contrario, el despido sea libre, la contratación temporal esté extendida, el seguro de desempleo sea cicatero, exista un elevado paro y los sindicatos sean débiles y fragmentados. En ambos casos existirá una relación de poder subyacente a la relación laboral, pero en el primero la situación del trabajador será mucho más favorable que en el segundo (y lo mismo ocurrirá con la clase trabajadora dentro de la estructura de poder social).

El ejemplo paradigmático es la comparación habitual entre Suecia y Estados Unidos. Pero estas comparaciones pueden ser parcialmente engañosas: a veces es difícil situar la variación de los seis factores enumerados en un mismo *continuum*, porque los países suelen ofrecer, dentro de ese menú, una determinada combinación de formas de proteger al trabajador. Por ejemplo, en el caso de Escandinavia, se ha tendido a favorecer la protección social sobre la protección del empleo –en otras palabras, la seguridad en el mercado de trabajo sobre la seguridad en el empleo (Pontusson, 2005a). En cierto sentido –como ha argumentado Bonoli (2003)– estos medios son “equivalentes funcionales” para conseguir un mismo fin: asegurar una cierta seguridad económica del trabajador. Sin embargo, los resultados finales de las combinaciones existentes en los diferentes regímenes de empleo no son ni mucho menos equivalentes: al fin y al cabo, la posición del trabajador en el intercambio disputado –y, más en general, el poder del movimiento obrero– es más fuerte en unos países que en otros (por seguir con el ejemplo: en Suecia que en Estados Unidos). ¿Cómo podemos dar cuenta de esa variación?

---

<sup>31</sup> De este modo, como señaló Michal Kalecki (1943) en un artículo clásico, se minaría la autoridad empresarial e incrementaría el poder de los trabajadores.

Para analizar las variaciones históricas que puede adoptar el intercambio disputado y reducir la heterogeneidad de los factores enumerados, podemos recurrir al concepto de desmercantilización (*decommodification*) popularizado por Gøsta Esping-Andersen (1990) e inspirado en la obra de Karl Polanyi (2001) Como es sabido, Polanyi interpretó el desarrollo histórico del capitalismo como un proceso de mercantilización de la vida social, en particular de elementos como el trabajo, la tierra o el dinero, que no eran sino “mercancías ficticias”. Convertirlas en mercancías, sometidas a los azares de la oferta y la demanda, equivalía a «subordinar la sustancia misma de la sociedad a las leyes del mercado» (Polanyi, 2001: 71). Como respuesta a este peligro, históricamente se producían “contramovimientos” (Silver y Arrighi, 2003): intentos de embridar la expansión del mercado para detener sus consecuencias negativas. Aunque la crítica de Polanyi se movía en un nivel societal, es sencillo observar las consecuencias para nuestro argumento: a mayor mercantilización, más débil será la posición del trabajador.

En esa misma dirección, Esping-Andersen utiliza el concepto de desmercantilización para designar «el grado en que [los derechos sociales] permiten a la gente llevar a cabo sus estándares de vida independientemente de las fuerzas del mercado» (1990: 3). De este modo, la desmercantilización viene a ser el criterio básico para medir el éxito del Estado del Bienestar a la hora de forjar una ciudadanía social que libere a los trabajadores del despotismo del mercado. A propósito de la relación laboral, Esping-Andersen afirma que «la desmercantilización refuerza al trabajador y debilita la autoridad absoluta del empresario [razón por la cual] los empresarios se han opuesto siempre a la desmercantilización»<sup>32</sup> (1990: 22). La desmercantilización, por tanto, tiene un doble efecto: reduce la dependencia del trabajador respecto a las fuerzas del mercado y le empodera frente al empresario. Así, aunque la fuerza de trabajo no deje de ser una mercancía, ni desaparezca el poder en la relación laboral, ambos aspectos se atenúan bajo los efectos de los derechos sociales y laborales asociados al Estado del Bienestar.

El concepto de desmercantilización puede conducir a dos equívocos que es preciso aclarar. Primero, no debe identificarse desmercantilización con la salida del mercado laboral, sino más bien con una participación laboral *menos* regida por la lógica del mercado. La evidencia empírica muestra que los países más desmercantilizadores son los que tienen una tasa de empleo más alta, pues priorizan las políticas que protegen a los trabajadores pero no incentivan su salida del mercado de trabajo (Huo,

---

<sup>32</sup> Para una visión distinta de las preferencias de los empresarios, ver Swenson (2002).

Nelson y Stephens, 2008) –lo que favorece, en último término, la propia financiación de las políticas sociales y de empleo. De ese modo, los trabajadores permanecen en el mercado de trabajo, pero en mejores condiciones para afrontar la relación de poder con los empresarios. Segundo, la desmercantilización hace referencia a una relación de poder asociada a la posición de clase, pero no captura otras fuentes de poder que se entrelazan con aquélla, como las relaciones de género. Esto es importante porque para muchas mujeres el acceso al mercado de trabajo (y, en ese sentido, su mercantilización) supone una liberación de la subordinación doméstica a sus parejas. Este punto está en el origen de muchas críticas feministas al concepto, que dieron pie a la formulación de otro complementario: la “desfamiliarización”, que viene a complementar en el plano de las relaciones de género lo que el primero recoge para las relaciones de clase. La desfamiliarización designa el grado de autonomía individual y la disponibilidad de recursos materiales independientes de la familia y de los lazos conyugales, que garanticen la autonomía personal de las mujeres (Campillo, 2013; O'Connor, 1998).

Para nuestro propósito el aspecto primordial de la desmercantilización son sus efectos en la relación laboral: protege a los trabajadores frente al despotismo del mercado y, de ese modo, les refuerza en la relación con los empresarios. La desmercantilización nos proporciona un criterio teórico para reunir y medir los efectos que la regulación institucional del mercado de trabajo tiene sobre la relación de poder entre empresario y trabajador. Naturalmente, la desmercantilización es una cuestión de grado: cuanto mayor sea el grado de desmercantilización, menos fuerte será la relación de poder entre empresarios y trabajadores. En este sentido, podría incluso afirmarse que el rasgo crucial del Estado de Bienestar no son tanto sus efectos redistributivos entre clases, seriamente cuestionados por algunos autores (Shaik, 2003), sino la configuración de las condiciones que rodean y determinan el intercambio disputado de un modo más favorable para los trabajadores –lo que, en último término, también determina la distribución y redistribución de la riqueza.

Ciertamente, las restricciones impuestas por la regulación y las políticas públicas al funcionamiento del mercado laboral puede tener efectos negativos en la eficiencia económica<sup>33</sup>. Perder esto de vista sería caer en el error opuesto al de quienes presuponen que toda regulación es ineficiente. Pero que *puedan* tener estos efectos negativos no significa que *efectivamen-*

---

<sup>33</sup> De hecho, tampoco debe identificarse “regulación” con una mayor igualdad social o protección de los trabajadores: eso dependerá de la forma que adopte la regulación (Hopkin y Blyth, 2011). Lo que importa no es *cuánta* regulación, sino *qué tipo* de regulación (Standing, 1999). En el capítulo 6 veremos un ejemplo bastante crudo de esto.

te los tengan. De hecho, existen razones para pensar que muchas de estas regulaciones imponen “restricciones beneficiosas” (Agell, 1999; Streeck, 1997) al funcionamiento de las economías. Lo que está claro, finalmente, es que estas restricciones no beneficiarán por igual a todos los actores (Wright, 2004), lo que dará pie a conflictos en el proceso político de toma de decisiones, como veremos más adelante.

### 3. UN *EXCURSUS* NORMATIVO

Antes de seguir con el argumento principal, deseo hacer un breve *excursus* para considerar algunas cuestiones normativas que subyacen al debate público sobre la regulación del mercado de trabajo. Una de las banderas enarboladas para defender la desregulación de los mercados al calor de la ofensiva neoliberal ha sido la libertad (Harvey, 2005): esta idea ha recorrido desde las páginas de filósofos como Friedman (1963) o Hayek (1976) hasta los programas de los partidos políticos. El mercado de trabajo ha ocupado un lugar prominente en este discurso, según el cual las “rigideces”, además de ineficientes, son injustas en tanto que restringen la libertad. Por lo dicho hasta ahora, esta perspectiva puede resultar problemática, lo que nos invita a examinar los principios normativos que subyacen a ella.

El punto de partida del argumento neoliberal es semejante al de la teoría neoclásica: tanto el trabajador como el empresario son *libres* para elegir qué desean hacer con su fuerza de trabajo o su capital. Nadie fuerza u obliga al trabajador a acudir al mercado laboral, de modo que carece de sentido hablar de poder o dominación, a no ser que sea para referirse a las trabas que impone la regulación institucional a la libertad de estos agentes. Pero, ¿qué se entiende por “libertad” exactamente? El concepto de libertad sobre el que se apoya esta visión es el de la *libertad negativa* propia de la tradición liberal. Esta concepción es la más extendida en nuestros días: no importa que quien la emplee desconozca las formulaciones clásicas de filósofos como Benjamin Constant e Isaiah Berlin, pues lo que ellos argumentaron brillantemente ha impregnado el discurso político y el sentido común modernos. El contenido básico de esta noción es la identificación de libertad con la “no interferencia”. Según Berlin: «Yo soy libre en la medida que ningún hombre o grupo de hombres interfiere en mi actividad [...] cuanto más extenso sea el ámbito de esta ausencia de interferencia, más amplia mi libertad» (1988: 5). Berlin admite que «no podemos ser absolutamente libres», pero nos propone reducir al máximo la interferencia necesaria, en orden a salvaguardar la libertad de



«realizar nuestro propio bien a nuestra manera» (Stuart Mill cit. en Berlin 1988: 5). Además, poco importa el carácter de los gobiernos y sus políticas, puesto que lo relevante es el grado de interferencia, no su fuente (ver Berlin, 1988: 23).

A los ojos de esta concepción, por tanto, el trabajador que intercambia su fuerza de trabajo por un salario es libre en tanto que nadie le coacciona, ni interfiere para que lo haga. El hecho de que se vea compelido a vender su fuerza de trabajo porque carece de otra fuente de renta para realizar «su propio bien a su manera» no afecta a su libertad mientras nadie interfiera directamente en su acción. De hecho, cualquier intento por regular la relación laboral para proteger al trabajador pondría en peligro la libertad de los empresarios. La desregulación, bajo esta perspectiva, tiene como objetivo reducir la interferencia e incrementar la libertad (negativa) de los actores económicos<sup>34</sup>.

Este enfoque normativo es bastante insatisfactorio desde un punto de vista sociológico<sup>35</sup>. Es simplificador reducir toda regulación a mera “interferencia”, y resulta un tanto contraintuitivo negar que exista dominación en la relación laboral o que ésta no guarde relación con la libertad del trabajador. Pero, ¿cómo sería posible que exista una relación de poder en un contrato que se establece libremente? La mejor manera de resolver esta aparente paradoja es recurriendo a otro concepto de libertad, sociológicamente más rico: la “libertad como no-dominación” (Pettit, 1999), propia de la tradición republicana.

Para la tradición filosófico-política republicana, que ha experimentado una saludable revitalización académica en los últimos años (de Francisco, 2007; Domènech, 2004; Pettit, 1999; Skinner, 1998; Viroli, 2002), la libertad no consiste en la ausencia de interferencia, sino en la ausencia de dominación: una persona es libre en tanto que no está sujeto a la dominación de otras. En lenguaje clásico, es *liber* para escoger cómo desea vivir y no *servus* a merced del capricho de otros. De acuerdo con la reconstrucción analítica de Pettit (1999), podemos definir “dominación”

---

<sup>34</sup> Esta visión de la libertad también fue asumida por sus críticos, como muestra esta cita de Lamartine de 1848: «*Entre le fort et le faible, entre le riche et le pauvre, entre le maître et le serviteur, c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit*». Agradezco a Carlos Prieto la referencia.

<sup>35</sup> Max Weber estaba de acuerdo, en éste como en otros puntos, con Marx: «El derecho formal del trabajador, de concluir con cualquier empresario un contrato de trabajo de cualquier contenido, prácticamente no significa para el desocupado la menor libertad (...) De la “libre” voluntad de los interesados en el mercado de trabajo depende el aceptar o rechazar las condiciones de quien, gracias a la garantía jurídica de su propiedad, es el más fuerte» (1992: 586).

como la capacidad de interferir arbitrariamente en la vida de otros. Esta concepción difiere en dos aspectos clave de la liberal.

El primero es que la dominación no consiste únicamente en la interferencia *efectiva*, sino en la propia *capacidad* de interferir arbitrariamente (dada una relación asimétrica de poder) en las acciones de otros. Por ejemplo: aunque un jefe sea permisivo o benevolente con sus trabajadores, si tiene en su mano (o en su bolsillo) el poder para interferir en el curso de sus vidas (abusando de ellos o, simplemente, despidiéndoles), estaremos ante una relación de dominación. En este caso, no habría interferencia pero sí dominación, por lo que no podría hablarse de libertad desde un punto de vista republicano.

El segundo es que la dominación no consiste en *cualquier* tipo de interferencia, sino sólo en aquella que es *arbitraria*. La interferencia es arbitraria si obedece al capricho o la voluntad de quien la ejerce, en lugar de justificarse en base a los intereses o preferencias de los afectados o por su contribución al bien común de extender la libertad. Por ejemplo, una legislación laboral que regule el despido no tiene porque ir en detrimento de la libertad aunque interfiera en el margen de acción del empresario; más bien al contrario, puede ser un medio para reducir la dominación de los trabajadores e incrementar su libertad. En este caso, habría interferencia pero no dominación: lo que se condenaría como un mal inaceptable por el liberal, sería un requisito para la libertad a los ojos del republicano.

De aquí se siguen dos corolarios prácticos cruciales en relación a las condiciones institucionales y materiales que requiere el florecimiento de la libertad. El primero es que para dilucidar si una interferencia es arbitraria o no, debe prestarse atención a su contenido, sus efectos y su fuente: la interferencia no será arbitraria si responde a los intereses de aquellos que la padecen o si contribuye al bien común de extender la libertad para todos. Esta idea de bien común es bastante controvertida: debería entenderse más bien como un horizonte normativo regulador para guiar las políticas públicas, y su contenido concreto debería fijarse en los procedimientos deliberativos de las instituciones democráticas. Por esa razón, el transfondo institucional es crucial para la libertad, a diferencia de lo que ocurría en el argumento de Berlin, para quien la fuente de las interferencias carecía de importancia. Si el razonamiento liberal concluye que la intervención del Estado equivale a una restricción de la libertad, para el punto de vista republicano esta intervención *puede* ser una condición necesaria para la libertad como no dominación. James Harrington ex-

presó así esta idea: «se trata de la *liberty by the law*, y no de la *liberty from the law*»<sup>36</sup>.

El segundo corolario se refiere a las condiciones materiales que garantizan la libertad y hacen posible escapar de la dominación de otros. Si alguien carece carezcan de los recursos materiales necesarios para llevar una vida autónoma –«para perseguir su propio bien a su manera»–, no tendrá otra elección que entablar relaciones de subordinación con otros más poderosos para obtener los medios de subsistencia, como les sucedía a los personajes del cómic en ausencia de los *shmoos*. La base material para escapar de la dominación es, como ésta misma, una cuestión de grado, y ha tomado diferentes formas históricas: desde la propiedad de tierras hasta la propuesta de renta básica universal, pasando por los servicios y transferencias de un Estado de Bienestar generoso.

El enfoque republicano nos permite resolver la paradoja anterior: no hay contradicción entre la *libertad* del contrato y la *dominación* de la relación laboral, porque la primera no es más que una *factio iuris* (Marx, 1975; Pettit, 1999) que oculta que el trabajador, al carecer de otros medios para vivir, está en una situación de vulnerabilidad que le empuja a establecer una relación de dominación con el capitalista. Si aceptamos el ideal de libertad como no-dominación, estamos en disposición de ver las cosas de otra manera: la regulación del mercado de trabajo ahora aparece como un medio para proteger la libertad de los trabajadores y reducir la dominación que sufren en la relación laboral (y, por ende, en otras esferas de la vida social). Este desplazamiento teórico nos permite, además, conectar los cambios en el mercado de trabajo con los debates recientes sobre la ciudadanía. Como es sabido, el ideal que orientó la formación y el desarrollo de los Estados de bienestar fue la extensión de la ciudadanía social al conjunto de las clases trabajadoras (Marshall, 1992). Pues bien, retomando la equivalencia proveniente del mundo clásico entre *civitas* y *libertas*, podríamos decir que una persona logra el estatus de la ciudadanía social cuando disfruta de la libertad como no-dominación y puede vivir sin estar sujeto a otros más poderosos. Para ello, son necesarias determinadas políticas sociales y de empleo que eliminen la situación de vulnerabilidad de una persona y la protejan ante los riesgos sociales y el despotismo de mercado, de modo que pueda escapar de, o reducir al máximo, la dominación en la relación laboral y, más en general, en la vida social. Como corolario de la argumentación anterior, puede decirse

---

<sup>36</sup> Ver De Francisco (2007) para un desarrollo de esta idea. Polanyi se expresaba, mucho más tarde, en términos parecidos (Polanyi, 2001: cap. 21).

que cuanto mayor sea la desmercantilización, mayor será la libertad como no-dominación de los trabajadores<sup>37</sup>.

#### 4. EL LINK MICRO-MACRO: TRES NIVELES DE PODER

Hasta ahora hemos visto que la relación laboral implica una relación de poder entre empresario y trabajador, que el ejercicio del poder por parte del primero se basa en un conjunto de mecanismos, entre los que destaca la amenaza del despido, y que la forma y la intensidad de tales mecanismos varían en función de cómo se regule el mercado de trabajo. La regulación del mercado de trabajo, no obstante, no sólo determina las condiciones del intercambio disputado, sino que, a su vez, está determinada por un proceso político de negociación y conflicto protagonizado, principalmente, por gobiernos, sindicatos y patronales. De los factores mencionados más arriba, algunos son el resultado *directo* de decisiones políticas, como ocurre con la legislación laboral (el coste de despido, y los tipos de contrato e instituciones de negociación colectiva) o la negociación colectiva, mientras que otros, como el nivel de desempleo, son el resultado *indirecto* de ese tipo de decisiones o pueden estar condicionados por ellas, como la fuerza de los sindicatos. El desempleo obedece en parte a causas externas, como el ciclo económico, pero los gobiernos disponen de cierto margen de acción para actuar sobre el nivel de empleo, priorizando este objetivo sobre otros (como la inflación) y aplicando medidas dirigidas a conseguirlo (Korpi, 1991; Therborn, 1989). Igualmente, aunque la fuerza de los sindicatos responde a diversas causas históricas (Rothstein, 1998; Western, 1997), la acción de los gobiernos puede favorecer o entorpecer su desarrollo de múltiples maneras. Así pues, la dimensión política del mercado de trabajo parece hacer referencia a dos cosas distintas: por un lado, a la *relación de poder* que subyace a la relación laboral entre empresario y trabajador; por el otro, al *proceso político* de toma de decisiones para regular el mercado de trabajo. En realidad, ambas cosas pueden considerarse como las dos caras de una misma moneda.

Un buen modo de entender la relación entre ambos aspectos es a través de una tipología de “niveles de poder” basada en el trabajo de

---

<sup>37</sup> En un sentido similar, Guy Standing afirma que «el objetivo de la política social debería ser reforzar la autonomía –libertad real– y reducir el alcance y la intensidad de los controles» (1999: 36)

Robert Alford y Roger Friedland (1985)<sup>38</sup>. Podemos distinguir tres niveles de poder que operan en la vida social. El poder *situacional* hace referencia a las relaciones autoridad o mando directo entre actores fácilmente identificables que se enfrentan *vis à vis* en la vida social. Es el tipo de poder que hemos explorado en el intercambio disputado, así como al que hacen referencia los estudios de orientación conductista en la estela de Robert Dahl (1957).

El poder *institucional* se refiere a la forma en que determinados arreglos institucionales que regulan la vida social (y moldean los escenarios del conflicto) favorecen a los intereses de determinados grupos en detrimento de otros. Un ejemplo de este tipo de poder es lo que Steven Lukes (1974) denominó la “segunda cara del poder”: es decir, la capacidad para excluir ciertas alternativas posibles de la agenda política. Pero, en general, hace referencia a todo tipo de arreglos, diseños y normas institucionales.

El poder *sistémico* se refiere a la capacidad de conseguir determinados objetivos en virtud de la estructura sistémica de la sociedad, y no en base al poder directo sobre otros o al control de las reglas institucionales. Nuevamente, lo que Lukes (1974) denomina la tercera dimensión del poder (lograr que las personas no sean conscientes de sus propios intereses) es un caso particular de este nivel de poder, que abarca otros casos diferentes, como la “dependencia estructural del estado respecto al capital” (Przeworski, 1988) a la que me referiré más adelante.

Alford y Friedland (1985) explican esta tipología a través de la metáfora del juego: el poder sistémico proviene de la naturaleza misma del juego; el poder institucional se corresponde con las reglas específicas del juego; y el poder situacional se despliega en las jugadas concretas dentro de un conjunto de reglas. Puede verse la relación entre los tres niveles: la naturaleza del juego limita el abanico de reglas posibles, y estas reglas, a su vez, afectan a la elección de las jugadas y a sus resultados. En la vida social, el vínculo causal también funciona en la dirección inversa: los conflictos en el nivel situacional pueden acabar modificando las reglas en el nivel institucional, lo que pueden conducir, en último término, a la transformación del propio sistema. Volviendo a nuestro caso, el intercambio disputado es un ejemplo de poder situacional: el empresario ejerce el poder sobre el trabajador en la relación laboral, a través de una serie de mecanismos que, aunque no tienen por qué ser del todo visibles, están

---

<sup>38</sup> Estos autores, a su vez, se inspiran en Lukes (1974). Mi explicación también sigue a Wright (1995) y al igual que este autor llamó «poder institucional» al nivel que Alford y Friedland denominan «poder estructural».

bien definidos. El proceso político para decidir la regulación del mercado de trabajo es un ejemplo de poder institucional: los actores que se enfrentan lo hacen para determinar las normas que regularán la relación laboral. Finalmente, el capitalismo es un ejemplo de poder sistémico que, en virtud de determinados mecanismos casuales (como el vínculo entre salarios, beneficios e inversión), favorece sistemáticamente a los intereses de los propietarios de los medios de producción en el nivel situacional y en el nivel institucional.

Estos tres niveles de poder pueden resultar interesantes por sí mismos o por sus efectos sobre los otros niveles. En este trabajo me voy a centrar en el proceso político que tiene lugar en el nivel institucional entre gobiernos, sindicatos y patronal para fijar las “reglas del juego” de las relaciones laborales. Pero para comprender correctamente lo que ocurre en este nivel conviene no perder de vista los otros dos: los efectos que tiene las reformas laborales sobre el intercambio disputado en el nivel situacional, y la fuente de divisiones y conflictos de clase que representa el capitalismo en el nivel sistémico.

Junto a esta tipología de niveles de poder puede distinguirse también una dimensión discursiva o ideológica del poder que aparece en todos ellos: no se trata sólo de la realidad *material* de las relaciones de poder sino de su representación *simbólica*. Es decir, uno de los aspectos más importantes de las relaciones de poder es si la forma en que son representadas en los discursos e imaginarios sociales tiende a ocultarlas o visibilizarlas y de qué modo lo hace: es muy diferente que una relación de poder aparezca naturalizada o como un producto histórico, que sea considerada una situación equitativa o injusta, o que se perciba como algo inevitable o susceptible de ser cambiado. Nuevamente, que se imponga una u otra representación es el resultado, a su vez, de intrincados conflictos, a veces abiertos y otras soterrados, por la representación hegemónica de la realidad social –del «poder de nombrar y las luchas por el significado» en palabras de Marteen Keune y Amparo Serrano (2013)<sup>39</sup>–, pero muchas veces también de las consecuencias no intencionadas de la acción de determinados actores sociales: por ejemplo, para nuestro caso, es importante captar que las políticas públicas y los discursos en su defensa no sólo tienen efectos materiales en las relaciones de poder entre empresarios y trabajadores, sino que también afectan al modo en que son representadas, como veremos claramente con el problema de la temporalidad laboral. Para estudiar esta dimensión discursiva o ideológica del poder existe una cantidad ingente de enfoques teóricos alternativos, pero a falta de espacio

---

<sup>39</sup> Ver también Serrano (2009).

para discutirlos puede bastar la propuesta operativa de Göran Theborn (1987), que distingue tres formas de interpelación ideológica resumidas en las preguntas: ¿qué existe?, ¿qué es bueno, justo o deseable? y ¿qué es posible?. Estas tres formas pueden ordenarse del siguiente modo: para alterar una relación de poder, primero es necesario reconocer que existe, luego definirla como indeseable y por último reconocer que una alternativa más justa sería posible.

## 5. DEL INTERCAMBIO DISPUTADO A LOS RECURSOS DE PODER

La argumentación anterior nos brinda una perspectiva sociológicamente más prometedora para abordar el proceso político de desregulación laboral en España. Hemos visto que resulta equivocado y engañoso reducir la regulación del mercado de trabajo a una controversia *técnica* acerca del mejor modo de conseguir la eficiencia (ajustar la oferta y la demanda de trabajo), y que, por el contrario, se trata de un asunto de todo punto *político* que echa sus raíces en las divisiones de clase y afecta de un modo desigual a empresarios y trabajadores. Por decirlo con la metáfora de Korpi (1998): ahora podemos ver el iceberg del poder que se esconde bajo la superficie de nuestro objeto de estudio. Ahora bien, ¿cómo se traslada el intercambio disputado (nivel situacional) a la arena política (nivel institucional)?

Un buen punto de partida para responder a esa pregunta es la teoría de los recursos de poder (TRP), a la que ya me he referido en la Introducción. El núcleo de este programa de investigación puede resumirse en la siguiente proposición: los equilibrios en la distribución de recursos de poder de clase son la principal causa del desarrollo y la naturaleza de los regímenes de bienestar y empleo en los diferentes países (Esping-Andersen, 1985; Korpi, 1983; O'Connor y Olsen, 1998; Stephens, 1979). Dicho de otro modo, que un país disfrute de un Estado de Bienestar generoso y un mercado laboral que proteja a los trabajadores depende fundamentalmente de que la clase trabajadora disponga de recursos de poder para trasladar el conflicto laboral a la arena política y utilizar las políticas públicas en favor de sus intereses: allá donde posea más recursos de poder, los regímenes y las políticas serán más desmercantilizadores. La TRP conecta de este modo con la tradición comparativa de la que hablé en la Introducción, y puede decirse que surgió, en los años setenta, como respuesta a los enfoques pluralista y leninista que asumían que «la distribución del poder en las sociedades occidentales había sido bastante estable, aunque discreparan en si era relativamente igualitaria o extremadamente

desigual» (Korpi, 1998: viii). Por el contrario, la TRP sostenía que la distribución de poder y los equilibrios de clase variaban notablemente a lo largo del tiempo y entre diferentes países, y que esa variación era la clave para explicar las distintas trayectorias históricas de los regímenes de bienestar nacionales. Veamos con más detalle a qué hacen referencia las variables explicativa y dependiente de la proposición central de la TRP, y qué mecanismos operan entre una y otra.

Según Korpi, los “recursos de poder” deben entenderse como «los atributos que proporcionan a los actores la capacidad de sancionar o premiar a otros actores» (Korpi, 1983: 23), aunque no cambiaría mucho reformular esta definición, en un tono weberiano, como la capacidad de influir en la conducta de otros actores aún en contra de su voluntad. Los recursos iniciales de empresarios y trabajadores son, como hemos visto, extremadamente desiguales: los primeros poseen capital, en forma de medios de producción o dinero, mientras que los trabajadores solo disponen de su fuerza de trabajo (o, en la jerga economista, su capital humano). Esta asimetría ha conducido históricamente a los trabajadores a forjar un recurso de poder de otro tipo con el que defender sus intereses: la organización colectiva. Como decía un viejo lema laborista: *the rich man has his money, the poor man has his politics*. El desarrollo político del movimiento obrero se ha producido principalmente a través de dos formas organizativas: los partidos y los sindicatos<sup>40</sup>. La TRP operacionaliza estos recursos de poder –su grado de fuerza e influencia– del siguiente modo.

En el caso de los partidos, lo más relevante es su protagonismo en los gobiernos, considerados como instancias de poder efectivas: de modo que se cuantifica el número de años que un partido (normalmente, socialdemócrata o laborista) ha dirigido un gobierno o las carteras que se han ocupado en él. En el caso de los sindicatos, se han señalado dos aspectos clave: el nivel de afiliación y su estructura organizativa. No sólo importa que los sindicatos agrupen al mayor número de trabajadores, sino que lo hagan en una confederación centralizada e inclusiva, para evitar las divisiones por oficio, religión o ideología y permitir que el sindicato negocie en la cúspide *vis-à-vis* con el gobierno o la patronal e influya de este modo en las políticas públicas. Adicionalmente, algunos autores (Esping-Andersen, 1985; Korpi, 1983) han enfatizado la importancia de que concurren ambos factores, partidos de izquierda en el gobierno y sindicatos

---

<sup>40</sup> Historicamente, la pauta habitual, salvo en casos como el de Reino Unido, fue la creación inicial de partidos socialistas, y a continuación de confederaciones sindicales hermanas a partir de los sindicatos preexistentes (Eley, 2003).



fuertes, y de que se dé una estrecha colaboración entre ellos, para el avance de las políticas desmercantilizadoras. Puede objetarse que esta operacionalización de los recursos de poder de clase tiene un sesgo “institucional” que menosprecia los repertorios de lucha menos convencionales como la movilización social o la huelga. Sin duda alguna, la huelga – como veremos en próximos capítulos– es uno de los recursos básicos en manos de los trabajadores, tiene una gran importancia para la formación de clase y su estudio posee un interés fundamental (Korpi y Shalev, 1979), pero no siempre está claro cómo interpretar su significado en términos de fortaleza o debilidad de los recursos de poder. A juicio de Korpi, el éxito del movimiento obrero consiste en desplazar el conflicto de la esfera económico-laboral, donde está en franca desigualdad y lleva las de perder, a la arena político-electoral, que se rige *a priori* por el principio de «una persona, un voto», de modo que no tenga que recurrir a un instrumento de lucha (la huelga) muy costoso y poco estable. En esta línea, David Cameron (1991) ha mostrado que en los países con movimientos obreros más fuertes (en términos, por ejemplo, de afiliación) y políticas sociales más generosas son precisamente aquéllos con menores niveles de conflictividad laboral. Es decir, bajo esta perspectiva al huelga sería el arma al que recurre la clase trabajadora cuando carece de otros canales (negociación colectiva, voz en el parlamento, organismos tripartitos, etc.) para obtener sus reivindicaciones. Por el contrario, este tipo de canales asociados a las instituciones neocorporatistas son interpretados por la TRP como sedimentaciones de poder que “rutinizan” el conflicto asegurando la participación del movimiento obrero en la toma de decisiones<sup>41</sup>. En todo caso, este asunto –que se complica todavía más si consideramos las huelgas generales (Hamann, Johnston y Kelly, 2013)– es muy contextual y dependiente de las diferentes realidades nacionales (incluso el significado de la afiliación varía de país a país), como veremos con más detenimiento en el capítulo 7.

Obviamente, aunque la organización política sea el principal recurso para la clase trabajadora, no sólo ella se organiza. Si bien los empresarios parten con ventaja en virtud del poder que poseen en el nivel sistémico (en el sentido al que he hecho alusión y que desarrollaré más adelante), también son proclives a organizarse en confederaciones patronales para defender sus intereses, pero las “lógicas de acción colectiva” en ambos casos son bastante diferentes, como mostró Offe (1992) en un trabajo clásico. En muchas ocasiones, el desarrollo organizativo de sindicatos y patrona-

---

<sup>41</sup> Para una visión más crítica de las instituciones neocorporatistas, como un mecanismo de integración de la clase obrera, ver Martínez Alier (1985).

les ha ido en paralelo porque dependía en parte de las instancias (por empresa, sector o centralizadas) en las que tuvieran lugar la negociación colectiva. Igualmente, los intereses de los empresarios han encontrado buen acomodo en los partidos liberales y democristianos; si bien la diferente orientación de estas tradiciones ideológicas dio lugar a regímenes de bienestar muy distintos, como expliqué en la Introducción. Finalmente, los grandes empresarios también suelen tener cierto acceso informal, en virtud su posición en el nivel sistémico, a las instancias de gobierno. Pero puede pensarse que ese acceso variará en función de la estructura de poder social de una sociedad. El desarrollo de la atención de la TRP más allá de los recursos de poder de la clase obrera condujo a otras dos hipótesis auxiliares. La primera es que el éxito de la clase trabajadora dependía en buena medida de su capacidad para forjar alianzas amplias con otras clases y con sus organizaciones (Esping-Andersen, 1985; Esping-Andersen y Friedland, 1982): en el caso escandinavo primeramente fue con los partidos agrarios, y más adelante con la nueva clase media de “trabajadores de cuello blanco”. La segunda es que una condición favorable para el desarrollo de reformas de carácter desmercantilizador era la división de las fuerzas conservadoras y burguesas (Castles, 1978).

En lo que se refiere a la variable dependiente, el *explanandum* inicial de la TRP era el desarrollo del Estado de Bienestar. Pero introdujo una modificación en su operacionalización: a diferencia de los autores alineados con la “lógica de la industrialización” (Wilensky, 1975) –según la cual el porcentaje de gasto social dependía del desarrollo económico de los países<sup>42</sup>– que medían este desarrollo en base al porcentaje del gasto social sobre el PIB, los partidarios de la TRP defendían que no importaba sólo el nivel de gasto social sino también la estructura de las políticas y sus efectos redistributivos. Dicho de otro modo, lo decisivo no era *cuánto* se gastará, sino *cómo* y *para qué*. En ese sentido, inicialmente Stephens (1979) se fijó en la redistribución de la renta y Korpi (1983) en la igualdad de condiciones provocada por la política social, hasta que Esping-Andersen introdujo el referido concepto de desmercantilización<sup>43</sup>, que permitía distinguir a los regímenes de bienestar por su capacidad desmercantilizadora en una tipología de tres «mundos del capitalismo de bienes-

---

<sup>42</sup> Por supuesto, los partidarios de la TRP aceptaban que un determinado nivel de desarrollo económico era una condición necesaria para el incremento del gasto social, pero rechazaban que una vez superado un determinado umbral éste tuviera efectos significativos (lo que se podía comprobar fácilmente restringiendo la submuestra del análisis estadístico a los países capitalistas avanzados).

<sup>43</sup> Sobre la historia del concepto puede consultarse el artículo de Papadopoulos (2005). Claus Offe (1996) afirma que fue él quien dio con el neologismo, discutiendo con Esping Andersen, en 1974.

tar» (Esping-Andersen, 1990) que luego se iría ampliando para agrupar a otros países como los del Sur de Europa.

La TRP, sin embargo, apenas se ha aplicado para un *explanandum* ligeramente distinto: las políticas de mercado de trabajo y los regímenes de empleo (Gallie, 2007a), que es de lo que trata esta investigación. Probablemente existan razones prácticas que expliquen este descuido: en los años en los que se formuló inicialmente este enfoque, los Estados de Bienestar estaban viviendo cambios más profundos que los mercados de trabajo; y más adelante el estudio de éstos fue colonizado por los enfoques provenientes de la economía (como ejemplo, ver Esping-Andersen, 2000a). Si bien debe señalarse que los partidarios de la TRP siempre enfatizaron la importancia de los niveles de empleo y desempleo para el desarrollo de la política social, así como su centralidad en el proyecto socialdemócrata, cuyo compromiso con el pleno empleo terminó siendo aceptado hasta los años ochenta también por el resto de partidos (Esping-Andersen y Korpi, 1991; Korpi, 1983, 1991). Lo que nos interesa, no obstante, es si la TRP es un enfoque adecuado para abordar no sólo el desarrollo de los regímenes de bienestar sino también de los regímenes de empleo. Creo que hay tres razones para pensar que sí lo es: la primera es que debe superarse la división artificial entre políticas sociales y de empleo para captar la naturaleza y los efectos de ambas (Papadopoulos, 2005); la segunda es que la TRP es teóricamente consistente y encaja bien con la microfundamentación del poder en las relaciones laborales expuesta más arriba –dicho de otro modo: las políticas de mercado de trabajo pueden ser una fuente de conflicto y un juego de suma cero *en mayor medida* incluso que las políticas sociales; y tercero, porque algunas investigaciones, como el proyecto dirigido por Duncan Gallie (2007a), aportan cierta evidencia empírica sobre la correlación, por ejemplo, entre la calidad del empleo y los recursos de poder de clase. Por supuesto, como ya se ha sugerido antes, no siempre es fácil operacionalizar el grado de desmercantilización de un régimen de empleo al combinar los diferentes factores que influyen en él, pero esta dificultad metodológica no debería desanimar el desarrollo de la TRP en este terreno.

Por último, las políticas públicas, y los regímenes de bienestar y de empleo a los que dan lugar, no sólo tienen efectos directos sobre la posición y el bienestar de los trabajadores, sino que producen otros dos efectos políticos. El primero es que pueden favorecer o entorpecer el desarrollo del movimiento obrero, ya sea de un modo directo (por ejemplo, promoviendo la participación de sus organizaciones en diversas instancias, desde la gestión de la prestación por desempleo a los órganos de decisión de las empresas o el Estado) o indirecto (por ejemplo, aplicando

políticas igualitarias que aseguren la cohesión de la clase trabajadora y limiten sus divisiones internas). De hecho, una de las hipótesis adicionales propuestas por Esping-Andersen era que las políticas redistributivas de carácter universalista promovían la cohesión y la solidaridad de la clase trabajadora y creaban un escenario más propicio para el desarrollo del movimiento obrero: «las propias instituciones y reformas aplicadas deben convertirse en recursos de poder por derecho propio» (1985: xv); lo que a través de un mecanismo de retroalimentación reforzaba el propio régimen de bienestar.

El segundo efecto es menos visible pero igualmente importante. El desarrollo de distintas políticas públicas, y la consecuente formación de diferentes regímenes de bienestar y empleo, ayudan a perfilar las “imágenes de sociedad” (Castles, 1978) o del orden social (Prieto, 2000) hegemónicas en un determinado país. Dicho en los términos de Therborn (1987), contribuyen a definir socialmente la respuesta a preguntas como ¿qué es lo deseable? y ¿qué es lo posible? Por poner dos ejemplos, mientras que a día de hoy, en Estados Unidos la sanidad pública universal es considerada por muchos como una injerencia comunista en la libertad individual, en Europa existe un amplísimo consenso sobre que se trata de una conquista básica e irrenunciable; de igual modo, en los años setenta, al tiempo que muchos gobiernos europeos concebían la posibilidad de avanzar en la democracia industrial (Glyn, 2007), en España ese camino estaba vedado incluso para la imaginación del sindicalismo más combativo. Obviamente, las creencias y preferencias sociales responden a muchos otros factores, pero también se conforman parcialmente en función de las políticas públicas aplicadas. La expresión electoral de este fenómeno consiste en un desplazamiento hacia uno u otro lado del espectro ideológico del centro *downsiano* en el que se sitúa el votante mediano por el que compiten los partidos (Huber y Stephens, 2001; Stephens, 1979). Pero esto también que hace los adversarios de clase adapten sus preferencias y estrategias a los equilibrios de poder, lo que explicaría que en Estados del Bienestar desarrollados los empresarios exhiban una actitud más moderada, y viceversa –ver, en este sentido, la réplica de Huber y Stephens (2001) a la crítica de Swenson (2002)–. Finalmente, las políticas públicas y los regímenes a los que dan lugar también condicionan los límites de lo que se percibe como posible entre la población y los actores políticos, unos límites que varían en el tiempo y el espacio en función de los equilibrios de poder de cada momento (Wright, 2000b).

Resumiendo, la hipótesis central de la TRP es que las variaciones en los recursos de poder de la clase trabajadora (partidos de izquierda y sindicatos) explican las variaciones en los regímenes de bienestar y empleo.

Sin duda, cabe objetar que la realidad es más compleja que el cuadro dibujado. En particular, podría argumentarse que no resultan claros los mecanismos que vinculan los intereses de los trabajadores con las estrategias de partidos de izquierda y sindicatos, no sólo porque la definición y articulación de aquéllos sea el resultado de tortuosos procesos de formación socio-política de clase (Crompton, 2008), sino porque el diseño de éstas puede responder a los intereses de una parte de los trabajadores (Rueda, 2007) o incluso de las propias organizaciones como tales. También es cierto que la TRP ha sido el blanco de un buen número críticas en las dos últimas décadas (ver una revisión en Campillo y Sola, 2013), e incluso algunos de sus partidarios han reconocido que su poder explicativo se ha reducido desde los años ochenta (Huber y Stephens, 2001). A lo largo de la tesis se abordarán algunas de estas dificultades, y algunas de estas críticas serán desarrolladas. De acuerdo con las palabras de uno de sus máximos exponentes, la TRP se toma como «un punto de partida y no de llegada» (Korpi, 1998). O dicho de otro modo, se trata de un programa de investigación prometedor y susceptible de una reconstrucción progresiva.

Para acometer esa tarea es necesaria una última observación: la TRP corre el riesgo de aparecer como un enfoque voluntarista que concede a los actores (de clase) un poder para modelar las políticas y los regímenes del que en realidad carecen bajo el capitalismo. Éste impone determinados límites al alcance de las políticas públicas a través de, entre otros, estos mecanismos relacionados entre sí. Primero, las políticas públicas no pueden gobernar una economía capitalista aunque se lo propongan, ya que la descentralización e interdependencia de las decisiones en un sistema de mercado pueden hacer que el gobierno «fracase económicamente si sus estrategias no se adaptan al entorno económico, dando como resultado fracasos comerciales, desinversión, inflación galopante o un rápido deterioro internacional de la balanza de pagos» (Scharpf, 1991a: 361). Segundo, lo que Adam Przeworski (1988) designó como la “dependencia estructural del Estado respecto al capital” hace que, bajo las reglas de una economía capitalista, el bienestar general (empezando por los salarios) dependa en parte de que los empresarios obtengan los suficientes beneficios para invertirlos posteriormente y asegurar así el crecimiento económico. En cierto sentido, por tanto, «la sociedad entera depende la asignación de recursos escogida por los propietarios del capital» (1988: 162) – lo que ahora se conoce como “los mercados”– para asegurar su bienes-

tar<sup>44</sup>. Se trata de un caso de poder sistémico: ni siquiera es necesario que los empresarios estén fuertemente organizados o extiendan sus lazos a la política, basta con que tengan en sus manos la decisión de la inversión (una propiedad estructural del capitalismo). El hecho de que la tasa de inversión dependa, aunque sea parcialmente, de la tasa de beneficios, obliga a cualquier gobierno a crear las condiciones para favorecer esta última y, de ese modo, los intereses del capital. El famoso *slogan* «lo que es bueno para la General Motors es bueno para el país» tiene un claro propósito ideológico, pero también puede contener una parte de verdad. Tercero, éste sería un caso particular de las diferentes afinidades entre el Estado y el capital enfatizadas por diferentes autores marxistas que, si bien difieren en su forma y alcance, tienden a subrayar todas ellas las limitaciones de la política democrática en el capitalismo (Jessop, 1990).

En todo caso, la consideración de los límites que impone el capitalismo a la política democrática no debe empujarnos al extremo opuesto, consistente en atribuir a las presiones estructurales un poder absoluto que cierra la puerta a cualquier política que no resulte funcional para el capitalismo o los mercados<sup>45</sup>. Cuál sea la importancia real de las limitaciones estructurales para constreñir las acciones de partidos, sindicatos, gobiernos o cualquier otro agente es una cuestión que difícilmente puede responderse *a priori*, sino que debe dirimirse para cada caso a través de la investigación empírica<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Es importante subrayar que la relación entre salarios, beneficios e inversión es variable. Uno de los rasgos de la financiarización reciente es que los beneficios no han redundado en la inversión en la economía productiva, sino que se han dirigido a la especulación financiera (Duménil y Lévy, 2007).

<sup>45</sup> De hecho, los propios Przeworski y Scharpf se han distinguido por aplicar un enfoque centrado en las elecciones estratégicas de los actores sociales, combinando la teoría de juegos con el institucionalismo.

<sup>46</sup> El caso sueco es uno de los mejores “laboratorios” para hacerlo, pues fue el país en el que el movimiento obrero, representado por el SAP y la LO, obtuvo un mayor poder político: gobernó interrumpidamente durante cuarenta años y tenía una tasa de afiliación superior al 80%. Esto es lo que llevó a algunos autores (Stephens, 1979) a analizarlo como un caso de «transición al socialismo». En los años setenta la socialdemocracia se propuso avanzar en la democracia económica (como tercera etapa, tras la democracia política y la democracia social, hacia el socialismo), dando por roto el compromiso de clase de postguerra (que en Suecia se remontaba a 1938). La reforma más ambiciosa en este sentido fue el Plan Meidner, que contemplaba la creación de fondos de capital controlados por los asalariados (*wage earner funds*) financiados con un porcentaje de los beneficios privados, y que gradualmente iría trasladando el control de la inversión a manos públicas (ni siquiera estatales). El plan fue finalmente derrotado, poniendo de relieve los «límites de la socialdemocracia», por usar el título del libro de Jonas Pontusson (1992b). Hay que señalar que esta propuesta política representa un ejemplo de cómo los conflictos en el nivel institucional pueden terminar modificando la estructura de poder en el nivel sistémico (arrancando el control sobre la inversión al capital privado).

## A MODO DE CONCLUSIÓN

A lo largo de este capítulo he explorado la dimensión política del mercado de trabajo. En contra de lo que sostienen la teoría económica convencional y buena parte de los discursos sociales, la relación laboral implica una relación de poder del empresario sobre el trabajador, que echa sus raíces en la estructura de clase y se extiende a otras esferas de la vida social. El modelo del intercambio disputado nos ha permitido explorar los mecanismos a través de los cuales se ejerce el poder, entre los que destaca la amenaza de despido, pero también otros mecanismo basados en el consentimiento. A continuación, he argumentado que la eficacia de estos mecanismos está determinada por un conjunto de factores políticos y sociales que conforman el régimen de empleo. En particular, he examinado la importancia de seis factores: el coste y los procedimientos de despido, los tipos de contrato laboral, la protección social y el seguro de desempleo, los niveles de empleo, la existencia de instituciones de negociación colectiva, y la fuerza de los sindicatos. El concepto de desmercantilización nos ha permitido reducir la heterogeneidad de estos factores y centrarnos en sus efectos sobre la relación de poder entre empresarios y trabajadores. A continuación, he realizado un breve *excursus* normativo a fin de desvelar los presupuestos que esconde la invocación de la libertad para desregular los mercados, mostrando que desde otra perspectiva filosófica-política (la republicana) la regulación puede ser precisamente el mejor medio para preservar la libertad de los más débiles. Luego he explorado los mecanismos que vinculan la relación de poder en la empresa con el proceso político de regulación laboral, a través de una tipología de tres niveles de poder y considerando su dimensión ideológica-discursiva. Y finalmente, he presentado la TRP como un buen punto de partida desde el que comenzar el estudio empírico del proceso de desregulación en España.

El objetivo del capítulo no era ofrecer un tratamiento sistemático y definitivo –una suerte de Teoría General– de lo que he llamado la dimensión política del mercado, sino más bien realizar una exploración que nos brindara algunas herramientas teóricas para la investigación empírica posterior. En ese sentido, he identificado la dimensión política del mercado de trabajo con la relación de poder del empresario sobre el trabajador en el nivel *situacional* de la empresa, los conflictos políticos alrededor de la regulación *institucional* que fija los reglas del juego de esa relación, y las divisiones de clase *sistémicas* que están en la base de tales relaciones y conflictos. Y aunque me he centrado en los aspectos materiales de las relaciones de poder, también me he referido a su dimensión ideológica-discursiva. Una de las conclusiones que puede extraerse de mi argumenta-

ción es que, como ya sugerí en la Introducción, el concepto de “desregulación” puede no ser el más apropiado para describir la transformación reciente del mercado de trabajo en España y otros países: lo que importa no es el *grado* de regulación, sino su *carácter* (desmercantilizador o remercantilizador), y si lo mantengo es más bien por una cuestión de convención.

El recorrido teórico de este capítulo se ha completado con la propuesta de la TRP como un enfoque basado en un *conjunto de hipótesis* que puede orientar la investigación empírica de nuestro caso de estudio. Pero mi argumentación también ha sido teórica en el sentido más clásico del término: como una forma de *modular la mirada*, dirigida aquí a captar las relaciones de poder que de otro modo pueden pasar desapercibidas o permanecer invisibles. En un ejercicio de reflexividad sociológica, debe reconocerse que los propios sociólogos no somos ajenos a los procesos por los cuáles se visibilizan u ocultan las relaciones de poder —su dimensión ideológica-discursiva— en la sociedad, incluso si nuestro papel es más bien modesto, lo que nos invita a pensar de qué modo contribuimos a su representación en el discurso público. Streeck (2008), por ejemplo, ha criticado el hecho de que muchos investigadores hayan asumido acríticamente las categorías provenientes de la *doxa* económica liberal hegemónica, y se ha lamentado de que el estudio del empleo y el trabajo haya reorientado su atención «de cómo ajustar la economía a la expansión firme y constante de los derechos sociales a cómo adaptar a los trabajadores y sus condiciones laborales a las necesidades cambiantes de la empresa capitalista» (2008: 11). En línea con esta preocupación, mi objetivo ha sido «poner en claro cuáles han sido los supuestos subyacentes a [estos] acontecimientos políticos», por utilizar la expresión de Andrés Bilbao (1993: 42).

Con estos mimbres podemos afrontar el estudio empírico del proceso de desregulación laboral en España de 1984 a 1997. En la segunda parte de esta investigación doctoral voy a abordar el relato minucioso de los cuatro episodios que forman este proceso, dedicando un capítulo a cada uno de ellos. La narración empieza con la reforma del Estatuto de los Trabajadores de 1984, que abrió la puerta al uso generalizado de la contratación temporal; sigue con la huelga general de 1988 contra el Plan de Empleo Juvenil, que culminó una serie de desencuentros entre PSOE y sindicatos, y detuvo los planes del gobierno; continúa con las reformas de 1992 y 1994 que endurecieron el acceso a la prestación por desempleo, legalizaron las ETTs, facilitaron el despido y desplazaron muchas materias de la ley a la negociación colectiva; y se completa con la reforma pactada en 1997 por el nuevo gobierno del PP y los sindicatos, que introdujo



pocos cambios pero consolidó buena parte de los anteriores, representando en cierto modo la aceptación de los sindicatos de su derrota en el pulso que habían mantenido hasta entonces. Como veremos, este proceso supuso una remercantilización del régimen de empleo. Para apreciarlo en toda su amplitud, es conveniente tener en mente lo dicho en este capítulo, de cara a observar los efectos sobre las relaciones de poder que tuvieron tanto las reformas como los discursos que las justificaron.

### La reforma de 1984

Cuando la sociedad reclama este tipo de contratos sería ilógico rechazarlos por cuestiones ideológicas.

Joaquín Almunia, Ministro de Trabajo.

¿Cuántos se atreverán a desafiar al patrón, al afiliarse a un sindicato, si tienen un contrato temporal y el despido fácil?

Marcelino Camacho, Secretario de CCOO<sup>47</sup>.

#### INTRODUCCIÓN

1984 es considerado el punto de partida del proceso de desregulación laboral en España. Aquel año se produjo una reforma del Estatuto de los Trabajadores (ET, en adelante) que eliminó la causalidad<sup>48</sup> del empleo temporal, amplió las modalidades de contratación temporal y facilitó al máximo su utilización. Vista retrospectivamente, esta reforma constituye el pistoletazo de salida de la expansión del empleo temporal en España, pero lo cierto es que en aquel momento nadie la considero tan importante. Incluso los sindicatos, que rechazaron la medida (en el caso de CCOO) o la aceptaron a regañadientes (en el de UGT), renunciaron a convertirla en el blanco de grandes movilizaciones, como ocurriría en posteriores reformas.

Aunque esta reforma suele presentarse como una ruptura con el modelo anterior, basado en la norma de empleo estable, es mejor interpretarla como la sanción legal y el desarrollo de una realidad que, en menor grado, ya existía previamente: el florecimiento de contratos temporales en los márgenes del mercado laboral como un parche para atenuar el problema del desempleo. La verdadera importancia de la reforma del ET, por

---

<sup>47</sup> Las citas están extraídas del diario *El País*, los días 16-III-1983 y 12-XII-1984 respectivamente.

<sup>48</sup> La “causalidad” requiere que el uso de un contrato temporal responda a una actividad o tarea temporal en la empresa.

tanto, consiste en que sancionó jurídicamente esta pauta y la reforzó de un modo no previsto. Aunque no se dispuso de datos estadísticos fiables sobre la tasa de temporalidad hasta tres años más tarde, es razonable pensar que la pauta de crecimiento de los contratos temporales arrancó en ese momento y continuó progresivamente hasta consolidarse en torno al 33% a comienzos de los años noventa.

Para comprender adecuadamente la reforma de 1984 debemos prestar atención al escenario económico-político de aquellos años. El PSOE afrontaba su segundo año en el poder, los desequilibrios económicos persistían y el desempleo había superado el 20%. Sin embargo, el giro en política económica adoptado por el gobierno socialista para combatir la inflación suponía renunciar a una política expansiva dirigida a la creación de empleo, lo que reducía mucho las opciones para solucionar el problema del paro y sus dramáticas consecuencias. A su vez, para entender mejor esta situación también es necesario repasar, aunque sea brevemente, las dinámicas económico-políticas heredadas de la transición y, más en particular, estos cuatro elementos: estructura productiva, legislación laboral, ajuste económico y concertación social.

Este capítulo consta de cinco apartados. En el primero se hace referencia al legado económico-político del franquismo, poniéndolo en conexión con la gestión de la crisis económica durante la transición y el tipo de ajuste vía paro que se produjo a partir de entonces. El segundo apartado traza una panorámica de la legislación laboral y la concertación social previas a la reforma del ET. En el tercer apartado se aborda el proceso de negociación de la reforma, presentando los diagnósticos sobre el desempleo y las posiciones de los diferentes actores en liza. Y en el cuarto apartado se analizan los efectos económicos y políticos de la reforma sobre el mercado de trabajo y las relaciones laborales.

## 2. LA TRANSICIÓN APLAZADA Y EL AJUSTE VÍA PARO

Para entender mejor las circunstancias de los años ochenta es necesario volver la vista atrás y analizar el legado económico-político de la dictadura y la transición. Puesto que es un asunto del que me ocuparé con detalle en el capítulo 6, en este apartado me limitaré a exponer las cuestiones más relevantes para comprender mejor las vicisitudes de la reforma laboral de 1984.

Los desequilibrios económicos a los que debía hacer frente el gobierno del PSOE en los primeros años ochenta tenían su origen inmediato en la crisis mundial de la década anterior. Los síntomas de la crisis (caída de

las tasas de beneficio, inversión privada y crecimiento; aumento simultáneo del paro y la inflación) fueron comunes a casi todas las economías. Pero variaron las respuestas políticas que llevaron a cabo los diferentes gobiernos y, de este modo, los efectos de la crisis a corto y medio plazo. España eludió en un primer momento estos efectos. La difícil situación de inestabilidad política en los años setenta condujo a los sucesivos gobiernos a aplazar los ajustes económicos. Como explicaba más tarde el ex presidente Adolfo Suárez: «al mismo tiempo que se hacía la transición política, intentar hacer el ajuste económico, podía ser excesivo y podía saltar la reforma política» (cit. en Hernández Andreu, 2004: 14). El aplazamiento del ajuste económico, junto a una serie de políticas erráticas o contraproducentes, dilataron y agravaron la crisis.

Pero la particularidad española no termina aquí. Aunque resulte frecuente atribuir la crisis de los años setenta a la subida de los precios del petróleo, existe evidencia empírica de que este factor fue tan sólo la gota que colmó el vaso de los desequilibrios estructurales que venían apuntándose a finales de los años sesenta en la economía mundial (Brenner, 2009; Glyn et al., 1991; Marglin, 1991). Esto es especialmente cierto en el caso español. España se había beneficiado del *boom* económico de aquellos años, aprovechando además la “renta de situación” que le brindaban el turismo y la exportación de mano de obra. En los años sesenta obtuvo, junto a Japón, las tasas de crecimiento del PIB más altas de la OCDE (un 7% anual frente a la media del 5%); un record que también se explica por el hecho de que ambos países partieran de una situación inicial muy pobre que les ofrecía un gran margen de mejora (Cornwall en Catalán, 1991). La crisis mundial terminó de un modo abrupto con el entorno económico favorable que había propiciado la expansión de la economía española, y reveló de inmediato las frágiles e insostenibles bases del modelo de crecimiento de los años 60, un «milagro económico» –como lo denominó la propaganda franquista– que se desvaneció en pocos tiempo, dejando al descubierto los grandes desequilibrios estructurales de la economía española.

La arquitectura del modelo de desarrollo franquista puede resumirse en tres rasgos básicos (Sevilla, 1985): existían mecanismos que fijaban los salarios a la baja (legislación represiva, falta de libertad sindical, un abundante ejército de reserva agrario, etc.); el sistema financiero, estrechamente vinculado a las grandes grupos empresariales, ofrecía capital a tipos de interés prácticamente nulos; y el proteccionismo comercial garantizaba la reserva del mercado interno para las empresas existentes. Los dos primeros rasgos consistían en formas de apropiación que abarataban artificialmente los factores de producción (trabajo y capital, respectiva-

mente), mientras que el tercero limitaba la competencia por medio de una intervención muchas veces clientelista. Todas estas circunstancias (retraso inicial, trabajo y capital a bajo precio, un mercado interno protegido, etc.) brindaban unas condiciones muy favorables para la expansión económica; pero más tarde se convirtieron precisamente en los límites del modelo de desarrollo.

La estructura productiva que se formó bajo tales circunstancias estaba caracterizada por uso ineficaz de los factores productivos (que podían obtenerse a bajo precio) y por la falta de mecanismos de dinamización (como la competencia inter-empresarial o la presión sindical) que fomentasen la innovación tecnológica y organizativa de las empresas. En feliz expresión de un economista, España era un país «con malas empresas pero buenos negocios» (Sevilla, 1985: 65). Pero cuando desaparecieron las circunstancias que habían hecho posible el *boom* de los años sesenta – como resultado de la crisis del franquismo y de la crisis económica mundial – los problemas estructurales del modelo de desarrollo franquista salieron a la luz.

El mercado de trabajo era una pieza fundamental de este modelo de desarrollo. La dictadura franquista reprimió a los restos del movimiento obrero e impuso un sistema autoritario de relaciones laborales que prohibía el derecho a asociación y a huelga. Este modelo suele caracterizarse como “proteccionista” pues combinaba –en un *quid pro quo* muy singular– la falta de libertades políticas con la garantía de empleo estable. Como veremos con detalle en el capítulo 6, tal caracterización es engañosa, cuando no directamente mistificadora. El rasgo clave del modelo de relaciones laborales franquista era la subordinación económica y política del trabajo: es decir, bajos salarios y poco poder. Las rigideces que se le atribuyen al mercado laboral franquista probablemente tengan más que ver con la situación general de la sociedad y la economía de aquella época: una sociedad con una baja tasa de asalarización y gran peso de la agricultura, y una economía tecnológicamente atrasada, escasamente dinámica y poco competitiva. La estabilidad en el empleo ni siquiera estaba recogida en la legislación codificada en la *Ley de Contrato de Trabajo* de 1944.

Los bajos salarios eran, por tanto, la clave de bóveda del modelo de desarrollo: las empresas podían mantener su rentabilidad sin grandes mejoras en la productividad porque los salarios no presionaban para incentivar la innovación tecnológica. España era un magnífico ejemplo de la idea según la cual los bajos salarios constituyen un subsidio para el capital ineficiente (Pontusson, 2005a). Y puede adivinarse qué efectos tuvo esto sobre la burguesía que emergió durante el franquismo y sus

estrategias empresariales. Pero en cuanto el marco político-legal que aseguraba los bajos salarios (las instituciones de la dictadura franquista) empezó a colapsar y quedó desbordado por la movilización obrera a comienzos de los años setenta, el modelo de desarrollo entró en crisis definitiva.

Sin embargo, cuando la crisis económica hizo su aparición, apenas se reparó en esos factores. En un principio, se atribuyó exclusivamente a la subida de los precios del petróleo, ignorando la especificidad del caso español y los mecanismos endógenos que intervenían en su crisis. Y una vez que quedó claro que no se trataba de un hecho coyuntural y que sus efectos en España estaban siendo más profundos que en otros países, se empezó a señalar a las subidas salariales y la rigidez del mercado de trabajo como los obstáculos para la recuperación. Ambos diagnósticos daban la espalda al verdadero problema de fondo, que era «la reducida capacidad mostrada por nuestro aparato productivo para adaptarse a las subidas salariales y el aumento de los precios del petróleo» (Sevilla, 1985: 71). Este problema estructural requería una solución igualmente estructural, que implicara un cambio de rumbo respecto al modelo de desarrollo franquista dirigido a modernizar y democratizar la economía española, es decir, a conseguir una estructura económica técnicamente más eficiente y socialmente más justa. Pero esta transformación hacía peligrar la estructura de poder que se había consolidado durante el franquismo y chocaba con la resistencia de quienes se habían beneficiado de ella (Sevilla, 1985). En todo caso, el concepto de “modernización” es bastante problemático<sup>49</sup>. En el caso que nos ocupa, además, el cruce de dos procesos distintos (la transición democrática y la desregulación laboral) dio pie a «toda clase de pirotecnia ideológica» (Bilbao, 1999a: 21) que identificaba interesadamente la dictadura con rigidez laboral y la democracia con flexibilización.

Ante el colapso del modelo de desarrollo franquista provocado por la crisis, que se expresó en, entre otras variables, el fuerte crecimiento de los salarios reales, cabían distintas opciones, que pueden resumirse en el siguiente dilema entre dos tipos ideales: una salida *pasiva* o *conservadora* que prolongara, con algunos cambios, el modelo de crecimiento anterior y tuviera como objetivo primordial la moderación de los salarios, o una salida *activa* o *progresista* que impulsara un cambio de modelo de crecimiento a través de diferentes reformas dirigidas homologar a España con el resto de Europa y adaptar el nivel tecnológico a las nuevas demandas

---

<sup>49</sup> No se trata de un concepto unívoco, aunque suele presentarse así, y puede llevarse a cabo de formas distintas, o teniendo como horizonte casos históricos diferentes entre sí (como lo son, por poner un ejemplo, las variedades de capitalismo a las que me he referido en la Introducción).

salariales (Albarracín, 1991a; García Delgado y Segura, 1977; Sevilla, 1985). José V. Sevilla (1985) explica ambas opciones fijándose en la respuesta de los empresarios<sup>50</sup> ante los problemas de la crisis: la primera salida consistiría en recuperar la tasa de beneficios sin cuestionar la variable de los niveles tecnológicos-organizativos, sino a costa de moderar los salarios (o a través de mecanismos apropiativos como la inflación o la socialización de los costes), mientras que la segunda, tomando como dato los salarios, estaría dirigida a mejorar la innovación tecnológico-organizativa como variable a adaptar, superando así el juego de suma cero a través de mecanismos productivos y no apropiativos. Evidentemente, la elección de una u otra estrategia no dependía de la buena voluntad de los empresarios, sino de los incentivos que impusieran las políticas públicas para una u otra<sup>51</sup>.

Puede decirse que durante la transición se adoptó, con matices, la salida *conservadora* y fueron dominantes los comportamientos empresariales *pasivos*. El principal hito fueron los Pactos de la Moncloa suscritos por todos los partidos del arco parlamentario en 1977, como veremos con detalle en el capítulo 6. El contenido básico de estos acuerdos puede resumirse en moderación salarial y política monetaria restrictiva a cambio de una serie de contrapartidas que se cumplieron muy parcialmente. Pero la importancia de los Pactos de la Moncloa no sólo reside en las medidas que contenía, sino en su significación política: fue algo parecido a un *pacto social* tras décadas de dictadura y contó con el decidido apoyo de la principal fuerza opositora al franquismo, el PCE (Morán, 1986). De este modo, el acuerdo pudo representar a los ojos de sus protagonistas la versión española del *compromesso storico* italiano y –más en general– de un compromiso de clase al estilo del que habían conocido los países europeos tras 1945. Pero la correlación de fuerzas y la coyuntura económica diferían bastante de tales referentes, y el contenido del pacto se asemejaba más bien al de un plan de ajuste convencional cuyo objetivo primordial era recuperar la tasa de beneficios moderando los salarios (Estefanía y Serrano, 1990). Más allá del contenido, estos pactos fijaron los límites por los que iba a discurrir la política económica posterior,

---

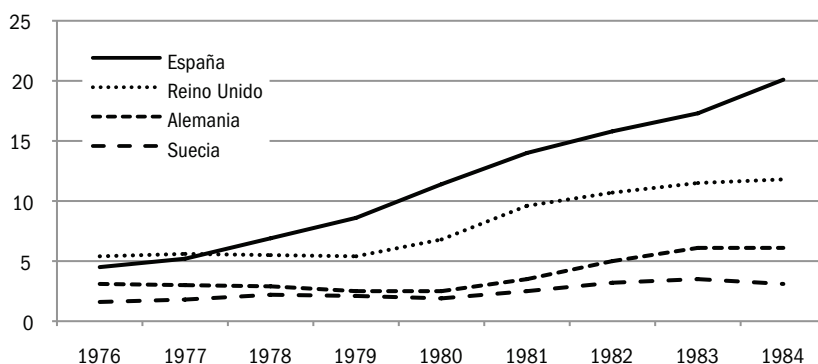
<sup>50</sup> Lo cual parece lógico si consideramos que una parte muy importante de las decisiones recae, en virtud de su poder estructural (ver cap. 2), sobre ellos.

<sup>51</sup> Sevilla sugiere cuatro líneas en las que podía basarse esta opción: (1) favorecer la creación de una nueva clase empresarial; (2) abandonar la política de reducción salarial (si bien podían reducirse los costes unitarios de la mano de obra traspasando los costes de la Seguridad Social a los impuestos); (3) moderar el consumo y favorecer la inversión, pero facilitando el control público del ahorro a través de los presupuestos del Estado o de fondos salariales; y (4) una reforma del sector público franquista que lo hiciera más eficiente y democrático.

además de convertirse con el paso del tiempo en un hito simbólico dentro del relato histórico de la transición<sup>52</sup>.

Los Pactos de la Moncloa identificaban dos desequilibrios económicos básicos: la inflación y el paro; pero propiciaron una orientación de la política económica dirigida prioritariamente a atajar la inflación, lo que desplazaba el ajuste de la crisis a la variable del empleo. Los resultados no se hicieron esperar: en siete años España pasó de estar cerca del pleno empleo a convertirse en el país de la OCDE con la mayor tasa de paro. El extraordinario crecimiento de la tasa de desempleo en el periodo que va de 1977 a 1984 exhibía dos rasgos particulares. El primero era un ritmo muy intenso (de casi un 2,5% anual) y que no se interrumpió en esos siete años. En 1970 la tasa de paro era del orden del 1,5%; en 1977, en plena crisis, todavía se mantenía en el 4,7%; en 1984 había batido el record de la OCDE y rebasaba la barrera del 20% (ver gráfico 2.1). El segundo rasgo era que el incremento del paro no se debía a un incremento de la población activa, como era el caso de muchos países europeos, sino que respondía principalmente a la caída de la tasa de empleo: entre 1977 y 1985 el paro aumentó en 2,28 millones de trabajadores y se destruyeron 1,88 millones de puestos de trabajo, de modo que este fenómeno explicaba el 84,5% del incremento del paro (Fina, 1987).

**GRÁFICO 2.1:** Evolución de la tasa de desempleo (1976-1984)



Fuente: OCDE.

Así pues, el enorme crecimiento de la tasa de paro situó este problema en el centro de la agenda y el debate políticos a comienzos de los años 80. Pero el paro no sólo se había convertido en una preocupación social,

<sup>52</sup> El protagonismo que obtuvieron los Pactos de la Moncloa en lo que Guillem Martínez ha llamado la “Cultura de la Transición” probablemente fuera posterior, ya que el intento que hizo el gobierno un año más tarde para renovar los pactos terminó en un estrepitoso fracaso (Estefanía y Serrano, 1990).



sino en un enigmático rompecabezas para los propios economistas. Ambos aspectos del problema estaban directamente vinculados: las posibles soluciones dependían de los diagnósticos que se hicieran. En este sentido, lo poco que parecía indiscutible era que, aunque la crisis económica internacional era el transfondo del problema, el caso español poseía un carácter diferencial respecto al resto de países. A partir de ahí, pueden distinguirse dos grandes posiciones en el análisis del fenómeno del paro, a las que podemos designar como “convencional” y “estructural” (Bentolila y Toharia, 1991; Fina y Toharia, 1987).

Según el enfoque convencional, la especificidad española era básicamente de grado, y su explicación consistía en que las causas que habían contribuido a la crisis y/o habían impedido la recuperación tras el *shock* petrolífero, se habían presentado en el nuestro con mayor intensidad. Estas causas podían reducirse a dos: el crecimiento excesivo de los salarios y las rigideces del mercado laboral. Por un lado, la evolución salarial y de otros costes laborales (como las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social) habrían incidido negativamente en la tasa de empleo al inducir una sustitución de trabajo por capital y precipitar la obsolescencia de una parte de la estructura productiva. Por el otro, la transición política habría reforzado la rigidez del mercado de trabajo al conservar la legislación protectora del franquismo en la nueva situación de libertad sindical.

El enfoque estructural, por el contrario, fijaba su atención los desequilibrios heredados del modelo de crecimiento franquista a los que me he referido antes. Como afirmó Lluís Fina: «la primera y principal causa del incremento del paro sería la ineficiencia y debilidad empresarial, consecuencia lógica del contexto económico del franquismo» (1991: 100). Junto a ella había que prestar atención a otros factores, como la desagrazación que había creado un importante “ejército de reserva industrial”, el retorno de la emigración de los años sesenta y la “huelga de inversión” durante la transición. Aunque no descartaban la relevancia que podía tener la regulación del mercado de trabajo, los partidarios de este enfoque eran mucho más cautos a la hora de atribuirle grandes efectos.

El enfoque convencional pronto se convirtió en el enfoque dominante, pero había diversas razones para cuestionar su validez. Primero, la evolución salarial estaba sobrestimada estadísticamente (Lorente, 1982) y no implicó una erosión de los beneficios (*profit squeeze*) en los sectores más importantes de la economía, ya que las empresas absorbieron muchos de esos costes subiendo los precios o aumentando la productividad. Segundo, tras el ajuste salarial de los años siguientes a los Pactos de la Moncloa se recuperó la tasa de beneficios, pero la tasa de desempleo no sólo no se redujo sino que llegó a duplicarse. Tercero, los costes de des-

pido no eran *de facto* tan altos como parecían en un contexto de debilidad sindical. Y cuarto, la falta de movilidad laboral que se atribuía a la rigidez del mercado laboral era una consecuencia antes que una causa de la alta tasa de paro. En resumen, había razones para pensar que el mercado laboral era por aquel entonces «razonablemente flexible» (Toharia, 1986); pero el diagnóstico del enfoque convencional se terminó imponiendo, señalando las dos objetivos que debía perseguir la política de empleo: flexibilizar el mercado laboral y moderar los salarios.

### 3. LEGISLACIÓN LABORAL Y CONCERTACIÓN SOCIAL

Como veremos en el capítulo 6, la legislación laboral franquista no eran tan “rígida” como suele decirse. La *Ley de Contrato de Trabajo* de 1944 (LCT) disponía que «el contrato de trabajo podrá celebrarse por tiempo indefinido, por tiempo cierto, expreso o tácito o para obra o servicio determinado»<sup>53</sup>, si bien las Reglamentaciones de Trabajo y la jurisprudencia fueron decantando este precepto hacia la “norma social” (Prieto, 2002) del empleo estable (aunque no se dispone de estadísticas fiables).

En cuanto al procedimiento y el coste del despido, la LCT enumeraba hasta nueve causas de despido y permitía un gran margen de maniobra a la empresa, que incluía el uso del despido disciplinario como instrumento represivo (Malo, 2005). Existía un vacío legal en la forma del despido que se fue llenando gracias a las Reglamentaciones de Trabajo, aunque de un modo heterogéneo y jurídicamente confuso. La indemnización económica para el despido sin causa justa era fijada por el Magistrado de Trabajo «a su prudente arbitrio» y la obligación de readmitir al trabajador solo afectaba a las empresas de más de 50 empleados. Pero incluso en ese caso el trabajador se hallaba indefenso, por la falta de libertad sindical, para hacer cumplir la ley (Malo, 2005).

La legislación aprobada en 1956 simplificó el procedimiento y el coste del despido: era necesaria una carta de despido (con la fecha y los motivos), y la indemnización fijada por el Magistrado oscilaba entre un mínimo de 60 días y un máximo de 48 meses. Esto último podía ocurrir sólo cuando el empresario se negara a readmitir a un trabajador tras un despido improcedente, en lo que se conoce como «incidente de no readmisión». Es interesante señalar que esta figura, que se introdujo puntualmente como una contrapartida para los empresarios por las subidas salariales de aquellos años, introdujo en el ordenamiento jurídico el

---

<sup>53</sup> Artículo 27 de la LCT de 1944.

«despido libre costoso», una suerte de *employment at will* a la española que era la vía preferida por los empresarios, incluso cuando se trataba de despidos por razones económicas, debido a que era un procedimiento más sencillo y rápido, aunque más caro (Malo, 2005).

Hubo que esperar hasta 1976 para la plasmación legal de la norma de empleo estable, con la Ley de Relaciones Laborales (LRL). La LRL disponía que «el contrato de trabajo se presume celebrado por tiempo indefinido, sin más excepciones que las indicadas en el artículo siguiente»<sup>54</sup>; pero a renglón seguido se incluían algunas excepciones a esta norma: el contrato de obra y servicio, el contrato para trabajos eventuales, y el contrato de sustitución de un trabajador. Todas ellas cumplían el principio de causalidad, es decir, respondían a una tarea temporal en la empresa (también se recogía la posibilidad de utilizar contratos de formación y contratos en prácticas, pero la falta de un desarrollo reglamentario posterior dificultó su aplicación real).

En lo que respecta a los contratos indefinidos, la LRL preveía una protección más estricta que la precedente. El principal cambio fue que se introdujo la obligatoriedad de reincorporar al trabajador en la empresa en el caso de un despido improcedente. Este polémico artículo suscitó un rechazo tan fuerte de los empresarios que fue derogado pocos meses después por el RD 18/1976, que volvía a recoger la posibilidad de la indemnización en lugar de la readmisión. Junto a esa modificación, en los años siguientes se produjeron diferentes decretos flexibilizadores que permitían el uso de contratos temporales sin tener que justificar la causalidad recogida por la ley. Por esa razón, puede decirse que la LRL «nació con un ataúd bajo el brazo» (Alonso Olea, 1980: 468). Estos decretos eran de duración anual y se presentaban como medidas coyunturales para incentivar la contratación de grupos desfavorecidos de trabajadores, pero su renovación o encadenamiento con decretos similares<sup>55</sup> convirtió tales medidas en una norma más duradera, si bien incierta por las prórrogas y los cambios que iban introduciéndose. Las medidas aisladas de los quince decretos que se aprobaron desde entonces fueron creando una pauta de “flexibilidad en el margen”, convirtiendo una situación pasajera en un rasgo estructural del mercado de trabajo. Lo que pone en duda la “rigi-

---

<sup>54</sup> Artículo 14 de la LRL.

<sup>55</sup> Los más importantes fueron el RDL 18/1976 de 8 de octubre, el RDL 43/1977 de 25 de noviembre, los RD 3280 y 3281/1977 de 9 y 16 de diciembre, el RD 883/1978 de 2 de mayo, el RDL 49/1978 de 26 de diciembre, el RD 41/1979 y el RD 42/1979 de 5 de enero, los RD 1361 a 1364/1981 de 3 de julio, el RD 1445/1982 de 25 de junio, el RD 3887/1982 de 29 de diciembre, o el RD 32/1983.

dez” del mercado laboral incluso en los keynesianos años de la transición.

En 1980 se aprobó el Estatuto de los Trabajadores (ET), que conservaba la norma de empleo indefinido pero que recogía el espíritu de los cambios introducidos hasta entonces, permitiendo el uso de contratos temporales para «facilitar la colocación a trabajadores de edad avanzada, con capacidad laboral disminuida, desempleados o quienes accedan al primer empleo»<sup>56</sup>. Es decir, se reconocía jurídicamente la posibilidad de utilizar contratos temporales para puestos de trabajo que no eran temporales a fin de facilitar la contratación de determinados grupos de trabajadores, lo que infringía parcialmente el “principio de causalidad” que, en principio, recogía el ET. Rafael Calvo, Ministro de Trabajo por aquel entonces, justificaba así esa orientación, avanzando un argumento que luego sería utilizado por el PSOE:

...en estos momentos la dialéctica contratación indefinida-contratación temporal es falsa e irreal, y la auténtica dialéctica, en unos momentos de crisis, es contratación temporal, contratación a término y paro... (cit. en Valdés Dal-Re, 1985).

Así pues, se recogían de un modo implícito dos tipos de contratos temporales: los “estructurales”, que respondían al principio de causalidad, y los “coyunturales”, que eran utilizados como medida provisional de fomento del empleo en una coyuntura económica adversa (Aguilera, 2001). Y, si bien se limitaba la utilización de estos últimos a determinados grupos de trabajadores, el hecho de que uno de ellos fueran los desempleados abría la puerta a que, en función de cómo se regulara posteriormente, fueran utilizado para cualquiera.

En estos años, y de forma paralela a los cambios en la legislación laboral, se produjo una etapa de concertación social entre sindicatos y patronal de gran importancia para la evolución del mercado laboral y la formación del sistema de relaciones laborales (ver cap. 7). Los acuerdos suscritos en la estela de los Pactos de la Moncloa fueron el Acuerdo Básico Interconfederal (ABI) de 1979, el Acuerdo Marco Interconfederal (AMI) de 1980, el Acuerdo Nacional sobre Empleo (ANE) de 1981, el Acuerdo Interconfederal (AI) de 1983 y finalmente el Acuerdo Económico y Social (AES) de 1984. Los impulsores de este proceso de concertación social fueron UGT y CEOE<sup>57</sup>; mientras que CCOO se mostró reticente en un principio y accedió más tarde en parte por la presión del golpe de estado (en el caso

---

<sup>56</sup> Artículo 17 del ET.

<sup>57</sup> De hecho, como señalan Joaquín Estefanía y Rodolfo Serrano, «Cuevas [de la CEOE] y Zufiaur [UGT], tal vez conscientes de la debilidad de ambas organizaciones, habían apostado por la política de pactos como la única manera de fortalecerlas (1990: 30).

del ANE, también llamado el “pacto del miedo”) o por la presencia del PSOE en el poder (en el caso del AI).

Si bien el contenido de estos pactos fue desigual y heterogéneo (ver Estefanía y Serrano, 1990), todos ellos compartían un denominador común: fijar las bandas entre las que debía moverse el incremento de los salarios para asegurar la moderación salarial y contribuir al objetivo de reducir la inflación. Este elemento era coincidente con el contenido de los pactos keynesianos-socialdemócratas tradicionales, la diferencia estribaba en que lo que se ofrecía como contrapartida no era una política de pleno empleo o un desarrollo de la política social (en el caso del ANE se fijó el objetivo de crear 350.000 empleos, pero no se hizo nada por alcanzarlo). Por el contrario, la mayor parte de contrapartidas tenían que ver con actuaciones dirigidas a establecer las reglas de las relaciones laborales y consolidar organizativamente a sus actores (hasta el punto, por ejemplo, de que una parte del Estatuto de los Trabajadores se extrajo del ANE)<sup>58</sup>.

Los efectos principales de esta etapa de concertación social fueron tres. En primer lugar, se consiguió una pauta de moderación salarial que contribuyó al descenso de la inflación, pero no condujo a un incremento del empleo. Esta pauta se mantuvo incluso durante los años en los que no hubo un acuerdo y el gobierno fijó una recomendación, como en 1984 (ver cuadro 2). En segundo lugar, la conflictividad laboral cayó repentinamente: si en 1979 el número de jornadas no trabajadas fue de 18.900, el año siguiente se redujo a 6.178 (ver gráfico 5.1). Como escribió José María Zufiaur (UGT): «el sindicalismo español, que a mediados de los años 70 figuraba a la cabeza del *ranking* de conflictividad en Europa, ha pasado a protagonizar el más dilatado proceso de concertación social de la última década en el viejo continente» (1985: 203). El declive de la actividad huelguística también estaba determinado, obviamente, por el incremento del desempleo (Albarracín, 1991b). En tercer lugar, este proceso consolidó las reglas y los actores del nuevo sistema de relaciones laborales, y más en particular a UGT frente a CCOO: si en 1978 la hegemonía de CCOO era indiscutible, la UGT capitalizó su estrategia pactista hasta superarle en las elecciones sindicales de 1982<sup>59</sup> (ver cap. 7). El AES,

---

<sup>58</sup> Alfredo Montoya señala que: «La aquiescencia de los sindicatos (...) revela sin duda su deseo responsable de contribuir a la solución de la crisis económica, aunque también ha sido explicada en razón a las preocupaciones dominantes en aquellos momentos en los medios sindicales: más que los problemas del mercado de trabajo, el interés de los propios sindicatos en alcanzar un reconocimiento satisfactorio dentro del nuevo sistema político y jurídico» (2009: 563 y ss.). Según Zufiaur (1985), también intervino el hecho de que los sindicatos aceptaran que la moderación salarial era necesaria para la recuperación económica.

<sup>59</sup> Existen dos interpretaciones opuestas de este hecho: para la primera, CCOO pagó el precio de no seguir la misma estrategia pactista que UGT (Estefanía y Serrano, 1990; Zufiaur,

que incluye de algún modo la reforma laboral de 1984, fue el último capítulo de esta etapa de concertación social.

#### 4. LA VICTORIA DEL PSOE Y LA NEGOCIACIÓN DE LA REFORMA

En octubre de 1982 el PSOE ganó las elecciones parlamentarias por mayoría absoluta. El slogan de la campaña electoral era «*Por el cambio*», un lema que reflejaba las expectativas de transformación política y social que despertaba en la ciudadanía el gobierno socialista. Con esta abrumadora victoria, que aupaba al poder a un partido de la izquierda por primera vez en casi 50 años, se podía dar por concluida la transición postfranquista. El PSOE liderado por Felipe González, no obstante, guardaba pocas semejanzas con aquél otro de la II República y el exilio posterior: en los años setenta se había producido una refundación del partido bajo el liderazgo de una nueva generación de dirigentes, durante la cual se había despojado de la retórica izquierdista a fin de homologarse con el resto de la socialdemocracia europea, que apoyó enérgicamente (y económicamente) la consolidación del nuevo partido. De este modo, y ayudado por la errática estrategia del PCE, el PSOE consiguió hegemonizar el espacio electoral de la izquierda, arrinconando a su principal competidor.

El programa electoral del PSOE en lo referente a la economía y el mercado de trabajo se ajustaba bastante bien a la tradición socialdemócrata-keynesiana: la lucha contra el paro aparecía como la prioridad y el estímulo de la demanda como el principal instrumento para conseguirla. Además, y como resultado de la presión de la UGT (el sindicato afín al partido), se introdujo la promesa de crear 800.000 puestos de trabajo. Tales planteamientos eran coherentes, por otro lado, con las posturas que había mantenido el PSOE en las filas de la oposición a los gobiernos de Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo Sotelo (ambos de UCD).

La situación económica con la que se encontró el gobierno socialista era particularmente mala: la tasa de desempleo superaba el 16% y no paraba de crecer, la inflación rondaba el 15%, había una crisis de inversión y se acumulaban importantes déficits presupuestarios y en la balanza de pagos. Bajo estos indicadores macroeconómicos se escondían un buen número de problemas estructurales: empresas con escaso nivel tecnológico que sobrevivían gracias a la protección de la competencia, los bajos salarios y los subsidios a la exportación; bancos con enorme poder económico-político que disfrutaban de una posición oligopólica; declive del sector

---

1985); mientras que para la segunda, el motivo fue que mantuvo una posición ambigua y errática en lugar de oponerse frontalmente a ella (Albarracín, 1991b).

agrario, cuyas dimensiones en términos de empleo eran por aquel entonces en España el doble que en el resto de la Unión Europea (18,5% frente al 8,7%); crisis por exceso de capacidad en algunas ramas del sector industrial; o una administración pública ineficiente y clientelista.

En esta coyuntura, las prioridades del PSOE eran –en palabras de José M. Maravall– «la “consolidación” de la democracia y la “modernización” de la economía y la organización social» (1991: 52). De algún modo la salida a la crisis pasaba por homologar a España con el resto de Europa occidental. En la línea de Ortega, la idea básica era que «si España era el problema, Europa era la solución», lo que implicaba no sólo acelerar la integración en la Comunidad Económica Europea, sino también –al menos en el plano discursivo– el desarrollo de la economía de mercado, la reforma del sector público y el impulso al Estado de Bienestar. Sin embargo, como ya he sugerido, la invocación del ambiguo concepto de “modernización”, que se repetirá recurrentemente a lo largo de todo este proceso, era engañosa cuando no directamente interesada: existen diversas vías modernizadoras, con equilibrios de poder de clase específicos e instituciones económico-políticas particulares. La continua apelación a Europa también podía hacer referencia a casos dispares: en términos económico-políticos no eran lo mismo la Suecia socialdemócrata que la Alemania democristiana o el Reino Unido neoliberal. Y lo que se ocultaba tras las medidas modernizadoras defendidas por el PSOE se parecía muchas veces al tercer caso más que al primero.

La formación del primer gobierno del PSOE emitió la primera señal de que la política económica iba a desviarse del camino trazado por el programa: a la cabeza del recién fusionado Ministerio de Economía y Hacienda se colocó a Miguel Boyer, un economista perteneciente a la *beautiful people*, en detrimento de quienes habían participado en la elaboración del programa electoral<sup>60</sup>. No obstante, la incertidumbre acerca de qué línea económica se iba a seguir tardó algunos meses en disiparse, y durante ese tiempo el gobierno contó con el apoyo de CCOO y las críticas, más o menos apocalípticas, de la CEOE<sup>61</sup>. Pero en cuanto se aclaró el tipo de política económica a aplicar, apoyos y críticas se invirtieron<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Como recuerda Joaquín Almunia: «en aquel primero Gobierno (...) Miguel Boyer tenía un papel muy importante (...) mandaba mucho en el área económica, incluso... se pasaba por el Arco del Triunfo el programa electoral. Decía: “¡Bah!, eso es lo que dice el programa electoral, pero lo que tenemos que hacer es esto otro”» (cit. en Iglesias, 2004: 156) Para la trayectoria de Boyer y el entorno sociológico del que provenía, ver Gutiérrez (1991).

<sup>61</sup> En realidad, el arsenal de críticas contra el PSOE era sobre todo retórico, pues la patronal estaba al tanto de la orientación que iba a tener la política económica. Como recuerda Fabián Márquez: «Para nosotros no fue una sorpresa el giro [del PSOE] Seguían teniendo un programa máximo, pero nosotros sabíamos que su programa real era otro. ¿Por qué lo

La política económica impulsada por Boyer tenía como prioridad absoluta reducir la inflación. En una entrevista de aquella época, el ministro de Economía y Hacienda declaraba:

Si hubiese que establecer un objetivo por encima de los demás, yo creo que éste sería la lucha contra la inflación. El resto de las magnitudes van a depender en buena medida del éxito que consigamos en este propósito<sup>63</sup>.

Para ello, se siguió una política monetaria restrictiva con altos tipos de interés, una moneda sobrevaluada y una financiación “ortodoxa” del déficit. Tras devaluar la peseta un 8% en 1982, el Gobierno mantuvo constante el tipo de cambio nominal respecto a las monedas europeas para reducir la inflación y entró en el Sistema Monetario Europeo (SME) con una moneda sobrevaluada. El éxito en la reducción de la inflación se vio acompañado por un persistente déficit por cuenta corriente, el crecimiento del pago de intereses para financiar la deuda pública (del 0,7% del PIB en 1982 a más 5% en los años noventa) y una burbuja financiero-inmobiliaria alimentada por los flujos de inversión extranjera (Naredo, 1996).

Las razones para subordinar la lucha contra el desempleo a la reducción de la inflación como objetivos de la política económica son explicadas por el entonces ministro de Industria, Carlos Solchaga, en estos términos:

La visión imperante desaconsejaba una política monetaria expansiva, que no produciría sino una aceleración de la inflación sin ganancia alguna para el empleo. ¿Qué era lo que un gobernante consciente podía hacer en esta situación? Terminar con la inflación (...) confiando en que cuando esto hubiera ocurrido y el saneamiento económico hubiera culminado, los tipos de interés monetarios y reales más bajos, la posible mejora en la competitividad internacional del país y, sobre todo, la recuperada confianza de los inversores ante la nueva situación

---

sabíamos? Pues porque teníamos una relación muy estrecha con la Internacional Socialista, con Willy Brandt y sus cofrades, y con los alemanes, a través de la Fundación Ebert, cuyo director en Madrid era amigo nuestro, y él nos tenía muy informados de la deriva que iba a producirse en el Partido Socialista» (entrevista).

<sup>62</sup> Como botón de muestra de esta evolución inversa pueden servir algunos ejemplos. En las elecciones andaluzas de 1982, la patronal llevó a cabo la polémica campaña de la manzana y el gusano, en la que del interior una manzana sana aparecía un gusano representando al PSOE. Todavía en las semanas anteriores a la victoria en las elecciones legislativas, la CEOE acusaba al PSOE de querer convertir a España en un país del este. Unos meses después, uno de los interlocutores empresariales consideraba que Boyer estaba tomando las «medidas correctas, ortodoxas y objetivas» (Claudio Boada en *El País*, 28-I-1983). Dos años más tarde, el presidente de la CEOE, aludiendo a la polémica campaña, aseguraba: «yo más bien creo que el que se ha reconvertido es el PSOE desde entonces hasta ahora. Nosotros estamos donde estábamos y ellos no» (*El País*, 17-XI-1984).

<sup>63</sup> *El País*, 31-XII-1982. En la entrevista no hacía ni una sola referencia al desempleo.



más estable desembocaran en un cambio en el ritmo de crecimiento económico que permitiera eliminar gradualmente el desempleo (aunque nada en la teoría o en la práctica garantizaba que habría de cumplirse esta expectativa) [...] Dicho de otro modo, *el problema de la política macroeconómica no era el desempleo – ya que su evolución no dependía de la orientación y el contenido de la política económica– sino la inflación* (1997: 197, subrayado mío)<sup>64</sup>.

Para comprender mejor ese giro puede ser oportuno hacer una breve referencia a la «visión imperante» en el contexto internacional. En los años previos habían accedido al poder Margaret Thatcher (1979) y Ronald Reagan (1981), inaugurando así una década de políticas neoliberales que tendría en ellos a sus máximos representantes. Sin embargo, la doctrina neoliberal y, como parte de ella, la renovada confianza en la “magia del mercado”, se extendieron más allá de estos dos casos, desbancando a la síntesis keynesiano-socialdemócrata dominante en la postguerra y conformando una nueva ortodoxia económica. El ejemplo más vivo de la derrota del keynesianismo quizás fue el estrepitoso fracaso de la política expansiva de François Mitterrand tras su victoria en 1982, lo que condujo a los socialistas franceses a desechar las medidas económicas contenidas en su programa electoral dos años después de llegar al poder y a aplicar, en su lugar, una estricta política monetarista<sup>65</sup>. La sombra del ejemplo francés se proyectó allende los Pirineos y tuvo importantes efectos en el PSOE, donde los más proclives a seguir una política keynesiana fueron relegados por quienes preferían seguir la nueva ortodoxia económica.

Así pues, la política económica del PSOE priorizó, por tanto, el control de la inflación como el requisito esencial para la recuperación económica, al tiempo que planteaba ciertas reformas estructurales<sup>66</sup>. De este modo, subordinó la lucha contra el desempleo a ese objetivo, confiando en que la reducción de la inflación traería el crecimiento económico, y en que con este vendría la reducción del desempleo (Rey y Falguera, 1999)<sup>67</sup>. Sin embargo, como argumentó John Goldthorpe en su día, era erróneo interpretar la inflación en términos estrictamente técnicos, algo que conducía a atribuir su origen a las políticas equivocadas de los go-

---

<sup>64</sup> Para una crítica de este diagnóstico, ver Ferreiro y Serrano (2001).

<sup>65</sup> Una visión crítica de este episodio, que explica el fracaso en términos políticos, puede verse en Levy (1999).

<sup>66</sup> En concreto, a mediados de 1983 el entonces Secretario de Estado de Economía y Planificación, Miguel Ángel Fernández Ordóñez (que más tarde sería presidente del Banco de España) anunciaba «la flexibilización del mercado de trabajo, el ajuste de personal en las empresas públicas, la finalización del proceso emprendido en la reconversión industrial, un cambio drástico en la política agraria, la reforma profunda de la Seguridad Social y como gran colofón la reforma de la Administración» (El País, 11-VII-1983)

<sup>67</sup> Ver la interpretación de esta visión a la luz de la conocida sociodicea de la mano invisible que convierte los vicios privados en virtudes públicas en Bilbao (1999: 306 y ss.)

biernos o los comportamientos miopes de los sindicatos y/o los trabajadores. Por el contrario, la inflación debía ser

entendida como la expresión monetaria del conflicto distributivo [...] La tasa de inflación generalmente ascendente refleja una situación en que el conflicto entre los grupos y estratos sociales se ha vuelto *más intenso* y en cierta medida *más parejo*, en la que estas tendencias se interrelacionan reforzándose mutuamente (Goldthorpe, 1978: 229).

Esta afirmación era particularmente cierta para España. La agudización de la lucha de clases en el decenio que va de 1966 a 1976 incrementó la participación de los salarios en la renta nacional e hizo que muchas empresas trasladaran las subidas salariales a los precios. Según Goldthorpe, el corolario de este razonamiento es que el problema al que se enfrenta el gobierno no es primordialmente solucionar la inflación, sino el conflicto que se esconde tras ella. La solución que se dio a este conflicto distributivo en España fue desfavorable para la clase trabajadora, que afrontó simultáneamente la moderación salarial y el incremento del desempleo<sup>68</sup>.

La política económica del gobierno para luchar contra la inflación tenía, por tanto, dos efectos indirectos sobre el mercado de trabajo: por un lado, hacía necesaria la moderación de los salarios; por el otro, restringía notablemente las opciones para reducir la tasa de desempleo (ver la visión crítica de Ferreiro y Serrano, 2001). En esta tesitura, el gobierno apostó por la flexibilización del mercado laboral<sup>69</sup> como una política con la que intentar matar dos pájaros de un tiro: moderar los salarios e impulsar la creación de empleo. Ciertamente, la “flexibilidad laboral” es una expresión ambigua cuyo contenido semántico debe aclararse, ya que puede hacer referencia, por lo menos, a cuatro cosas diferentes (Regini, 2000): la flexibilidad *salarial*, que consiste en la capacidad para ajustar la retribución salarial sin las limitaciones que impone la legislación o los convenios colectivos; la flexibilidad *funcional*, que consiste en la capacidad de la empresa para reorganizar el proceso de producción y la asignación de tareas a los trabajadores; la flexibilidad *temporal*, que consiste en

---

<sup>68</sup> Como prosigue Goldthorpe: «Una política anti-inflacionaria monetarista, al igual que cualquier otra, debe tener implicaciones para el modelo de desigualdad social y, de hecho, sus implicaciones son las de reforzar las fuerzas de mercado en su papel de principales determinantes de la desigualdad en lo que se refiere a la distribución y a las relaciones entre las clases –el principal ejemplo, sin bien no el único, es la exigencia de aumentar el desempleo hasta un nivel sin precedente durante un periodo indeterminado». Estas palabras, escritas en 1978, anticipaban lo que iba a ocurrir en España. Para más coincidencia, Goldthorpe había sido el director de tesis de José M. Maravall, dirigente del PSOE y ministro de Educación de 1982 a 1988.

<sup>69</sup> Ver las declaraciones de Joaquín Almunia, ministro de Trabajo, en la asamblea del Círculo de Empresarios (*El País*, 11-VI-1983).

la capacidad para reordenar el tiempo de trabajo, adaptarlo a las necesidades de la empresa y modificar la duración de la jornada laboral; y, finalmente, la flexibilidad *numérica o contractual*, que consiste en la capacidad para contratar y despedir trabajadores con los menores costes y restricciones impuestos por la legislación laboral<sup>70</sup>.

El gobierno del PSOE apostó, sobre todo, por esta última. Más concretamente, optó por flexibilizar los mecanismos de *entrada* al mercado de trabajo en lugar de los mecanismos de *salida*. O dicho de otro modo: facilitó el uso de la contratación temporal en lugar de abaratar o facilitar el despido. Las razones que explican esta elección eran básicamente tres: existía una fuerte oposición de los sindicatos a rebajar el coste del despido; éste ya se había rebajado (de 60 a 45 días en caso de despido improcedente) cuatro años antes con el ET; y se temía que un menor coste de despido, en un contexto de crisis, tuviera como efecto la destrucción masiva de empleos<sup>71</sup>. El uso de la contratación temporal se justificaba como la salida más factible, si bien no existía experiencia empírica alguna sobre sus beneficios. La argumentación del gobierno en favor de esta salida era doble: por un lado, existía una «psicosis empresarial» (Espina cit. en Cerviño 2003)<sup>72</sup> por las dificultades del despido, que empujaba a los empresarios a no contratar, de modo que el empleo temporal podía desatascar esta situación y animar la creación de empleo; por el otro, no afectaba a los trabajadores estables y beneficiaba a los parados al brindarles la posibilidad de elegir entre un empleo temporal o el desempleo<sup>73</sup>.

El PSOE llevó a cabo esta política en dos pasos sucesivos. En primer lugar, continuó con la política anterior de UCD basada en decretos de duración anual que permitían la contratación temporal no causal para

---

<sup>70</sup> Aunque estas cuatro tipos guardan cierta relación entre sí, no sólo hacen referencia a aspectos heterogéneos, sino que pueden llegar a ser contraproducentes entre sí (en especial, la flexibilidad numérica y la funcional). Todo ello no impidió que el discurso de la flexibilidad y todas sus connotaciones positivas, remarcadas en un contexto en el que podían oponerse con cierto éxito al recuerdo del franquismo, se convirtieran en el paradigma que enmarcaría la política de empleo en adelante (ver cap. 8).

<sup>71</sup> José Ignacio Pérez Infante lo explica así: «... hay una oposición radical de los sindicatos en cuanto a que se toque el tema del despido. Pero además hay otras dos razones: una, el Estatuto de los Trabajadores se acababa de reformar en 1980 (...) y uno de los cambios que introduce en materia de despido es que rebaja la indemnización por despido improcedente, que antes era de 60 días, a 45. Segunda razón: estamos en una situación de crisis [y] no parece muy apropiado que se modifique facilitando el despido [ya que] va a aumentar el paro» (entrevista).

<sup>72</sup> En la entrevista realizada a Álvaro Espina aparece la misma idea: «las empresas están completamente traumatizadas porque llevan siete años prácticamente reduciendo plantillas, desangrándose con las indemnizaciones y les ha quedado tal trauma que no quieren volver a contratar nunca más».

<sup>73</sup> Ver las declaraciones de Joaquín Almunia en *El País*, 16-III-1983 y 28-X-1983.

determinados colectivos de trabajadores (menores de 25 años, parados sin subsidio o de larga duración, etc.) como una medida de fomento del empleo. Esta línea de acción continuista tuvo lugar en la primera mitad de la legislatura: en diciembre de 1982 se aprobó un decreto (RD 3887/1982) que modificaba ligeramente el aprobado el año anterior, y en 1983 se aprobó otro decreto (RD 3236/1983) que lo prorrogaba durante un año más. El ministro de trabajo lo explicaba así:

[Hemos prorrogado los decretos de contratación temporal] porque no contamos con otras muchas posibilidades inmediatas. Nuestra posición de principio es que ésta no es la mejor solución y que hay que buscar otras vías que no supongan esa marginación frente al trabajador que cuenta con una estabilidad en el empleo. Aunque hacemos expresión de voluntad de que no es una política de empleo que deba mantenerse, de momento no vamos a suprimir la figura, porque permite la contratación. ¿En condiciones inferiores? Sí, pero siempre es mejor que el paro. A pesar de la escasa información disponible, alrededor de un 60% de los nuevos contratos corresponden actualmente a esta modalidad. Nuestra posición, de momento, es reducir este porcentaje y establecer cláusulas de garantía para evitar que la contratación temporal no sea utilizada contra sus propios fines, es decir, para sustituir pues tos fijos por eventuales<sup>74</sup>.

Así pues, junto al recurso a la contratación temporal como una medida provisional para paliar el desempleo, se mantenía la idea de que el empleo estable debía ser la norma que rigiese las relaciones laborales. Sin embargo, por aquel entonces, los “márgenes flexibles” del mercado laboral se habían ido ampliando considerablemente. En los sucesivos decretos se redujeron las condiciones para ser contratado temporalmente y, como resultado de ello, se produjo un notable crecimiento de las contrataciones temporales. La tabla 2.1 recoge el número de colocaciones registradas en el INEM: tanto el total, como el de las que formaban parte de programas de fomento de empleo, fueran temporales, en prácticas o de formación (lo que no incluye otros contratos temporales –como el de obra y servicio, el eventual o el de sustitución– que respondían a una causa). Los datos del INEM son de *flujo* y no de *stock*: es decir, registran el número de contratos firmados en el periodo de un año, pero no el número de contratos existentes en un determinado momento. Por eso no son una fuente fiable

---

<sup>74</sup> Joaquín Almunia, entrevista en *El País*, 6-II-1983. A continuación –y en cierta contradicción con el propósito de «reducir su porcentaje»– Almunia explica que «existen en la actualidad [1983] condiciones extremadamente ventajosas de contratación que apenas están siendo utilizadas, pienso que por desconocimiento de los propios empresarios. Los contratos territoriales (...) suponen para la empresa el 50% de desgravación en las cotizaciones a la Seguridad Social durante el primer año, y una subvención de 300.000 pesetas por puesto de trabajo si se contrata por tiempo indefinido a un trabajador desempleado. La utilización de esta modalidad ha sido absolutamente mínima».

para averiguar el alcance de la contratación temporal, pero a falta de otros datos mejores pueden ofrecer un indicador, muy aproximado, de su evolución. Pues bien, entre 1982 y 1984, alrededor del 15% de los contratos registrados fueron temporales sin ninguna causa (la serie no incluye datos para el total de temporales, pero según fuentes periodísticas<sup>75</sup>, éste alcanzaba el 30% de las colocaciones).

Las centrales sindicales miraban con preocupación este proceso y denunciaban que en lugar de crear empleos tenía un efectivo sustitutivo de fijos por temporales<sup>76</sup>, razón por la que mostraron su oposición a estos decretos. En sectores como la construcción (que representaba el 10% del empleo) se produjeron movilizaciones y encierros contra la temporalidad, para reivindicar la vuelta del contrato fijo de obra y el acceso a la prestación de desempleo<sup>77</sup>. Según advertían algunos abogados laboristas: «se está dando una generalización progresiva de la contratación temporal, que está facilitando, junto con el abaratamiento del despido, la sustitución de trabajadores fijos por eventuales y temporales» (*El País*, 9-VII-1983). Incluso en determinados medios del Ministerio de Trabajo y de la CEOE se tenían dudas, a mediados de 1983, sobre la efectividad de la contratación temporal como mecanismo para crear empleo<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> Ver *El País*, 6-I-1983 y 27-VIII-1983.

<sup>76</sup> Como puede verse en estas declaraciones: «Agustín Moreno, de CCOO, criticó con dureza la propuesta de Trabajo, por entender que no sirve para crear empleo sino para aportar un elevado índice de inseguridad en el mercado de trabajo. La experiencia aportada hasta ahora ha demostrado, según sus palabras, que ha tenido sobre todo un efecto sustitutivo y no de generación de empleo» (*El País*, 12-XI-1983); y: «Hay que plantearse la reforma del Estatuto de los Trabajadores y no la extensión de la contratación precaria. Un principio esencial es que *a trabajo fijo, trabajador fijo*» (Julio Ariza, *El País*, 12-III-1983).

<sup>77</sup> En los sectores de la hostelería y la construcción la duración mínima de un contrato temporal era de tres meses en lugar de seis, de modo que muchos trabajadores no cotizaban los 180 días necesarios para acceder a la prestación de desempleo.

<sup>78</sup> «En determinados medios del Ministerio de Trabajo existen serias dudas respecto a la efectividad de la contratación temporal como fórmula para crear empleo. Y recuerdan que los datos muestran que se ha producido una mayor movilidad del mercado de trabajo, pero que nos e ha logrado un descenso del paro. La contratación temporal, surgida al amparo del Acuerdo Nacional sobre Empleo (ANE), y que desarrolla el Estatuto de los Trabajadores, ha provocado, sobre todo, el cambio de empleo fijo por empleo eventual» (*El País*-VIII-1983) y el Informe «El fracaso de la contratación temporal» de la CEOE (1983).

**TABLA 2.1:** Contrataciones registradas en el INEM (1982-1992)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Total	1.607	1.471	1.830	2.572	3.020	3.449	3.712	4.327	5.159	5.066	4.708
Total Fomento Empleo	302	300	377	925	1.199	1.425	1.920	1.914	1.893	1.774	1.106
Temporales	254	220	235	432	537	667	862	1.113	1.175	1.143	857
En prácticas	8	9	14	52	87	128	170	226	213	187	109
Para la formación	21	22	27	113	161	218	263	336	304	263	138
Otros	20	49	101	328	415	412	624	240	201	181	2

*Fuentes y notas:* Anuario de Estadísticas Laborales (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social). Los datos están expresados en miles.

A la altura de 1984 ya existía, por tanto, una cierta experiencia en el uso de la contratación temporal como medida de fomento del empleo, y se habían producido las primeras críticas y protestas en su contra; si bien es cierto que la falta de estadísticas fiables dificultaba la visibilidad de este problema. Como señala Samuel Bentolila, «se hablaba sin mucha evidencia empírica, y se tomaron algunas medidas que no estaban basadas en evidencia sólida»<sup>79</sup>. Pese a todo ello, el gobierno siguió adelante. El segundo paso en la apuesta por flexibilizar el mercado laboral consistió en la reforma del ET de 1984, que tenía como fin regular estatutariamente el uso de la contratación temporal y facilitar al máximo su uso como mecanismo de creación de empleo.

La negociación de esta reforma empezó en la primavera de 1983, y tuvo lugar dentro de la negociación, más general, del AES. El AES fue el último acuerdo social de esa etapa y, a diferencia de otros, contó con la participación del gobierno socialista. El acuerdo contenía temas muy diversos –en palabras de Fabián Márquez (CEOE) fue el «más ambicioso»<sup>80</sup>– e incluía las bandas salariales para la negociación colectiva de los próximos dos años. En el curso de las conversaciones se produjeron diversas tensiones, que condujeron a la exclusión *de facto* de CCOO del proceso de negociación<sup>81</sup>. Finalmente, sin la presencia de este sindicato, CEOE y UGT

<sup>79</sup> Entrevista.

<sup>80</sup> Entrevista.

<sup>81</sup> Las personas entrevistadas difieren respecto a si esta exclusión era atribuible a una decisión de CCOO o a una estrategia de los otros agentes. Según Antonio Guitiérrez: «Nosotros llegamos a un momento en que planteamos que era necesaria una negociación más diferenciada de cada uno de los temas, y la respuesta literal del entonces Ministro de Trabajo, Almunia, fue: “la negociación está inmadura y verde. A partir de este momento el Gobierno procederá a convocar a quien considere oportuno y donde considere oportuno”, es decir, de forma descarada [...] Al reanudarse la reunión, yo sé que el Ministro de Trabajo había tenido una conversación bastante agria, tras la que tuvo conmigo, con el representante de UGT (...) que era Corcuera, y (...) al reanudarse la sesión (...) cortó abruptamente la negociación de esta manera. En Comisiones entonces calibramos al menos exigir en base a nuestra legitimidad, como sindicato más representativo, nuestro derecho a estar al menos en

alcanzaron un pacto bajo el nombre de Acuerdo Económico y Social (AES). El punto más conflictivo en la recta final de la negociación fue, como veremos, la reivindicación empresarial de mayores facilidades para el despido. Aunque la reforma del ET puede incluirse como parte de este acuerdo, lo cierto es que se produjo tres meses antes, en agosto de 1984, con la Ley 32/84. Y cuando se aprobó el decreto que desarrollaba esos cambios (RD 1991/1984, en el otoño de 1984), UGT protestó tímidamente por considerar que se había violado el pacto alcanzado. Por lo demás, la reforma pasó prácticamente desapercibida.

La reforma del ET de 1984 no fue un punto de inflexión que abriera la puerta a la temporalidad –como he explicado, esa posibilidad ya existía–, pero sí reforzó y normalizó la pauta anterior de flexibilidad en el margen, dando carta blanca al uso indiscriminado de la contratación temporal: permitió que *de facto* cualquier persona pudiera ser contratada temporalmente y dio seguridad legal a los empresarios al recoger estatutariamente esa posibilidad. Dicho de otro modo: la excepcionalidad se convirtió en norma, abandonando por completo la causalidad en la contratación temporal. Ésa es la razón por la que la reforma de 1984 puede considerarse el punto de partida de la desregulación laboral en España. ¿A qué plan respondía esta reforma? Según Álvaro Espina (PSOE):

se plantea directamente el buscar mecanismos de flexibilidad y es prácticamente inviable avanzar en la línea del contrato indefinido [de modo que] estaba concebida como una reforma en dos pasos: primero, flexibilizar el margen, y después reintegrar ese margen dentro de un esquema de contratación más flexible y más adecuado [...] Entonces en el AES se da esa fórmula: por una parte, abrir máxima flexibilidad para las nuevas contrataciones, y se dan 3 años de plazo y se crea una comisión para durante ese periodo de vigencia reordenar todo el conjunto de las contrataciones y buscar mecanismos de flexibilidad (entrevista).

Por su parte, Joaquín Almunia, ministro de Trabajo por aquel entonces, explica retrospectivamente que

en aquel momento había que desbloquear la situación e incentivar a los empresarios para que se atreviesen a crecer, a invertir y a generar empleo a la vez había que evitar que si se abrían las compuertas del mercado de trabajo por el lado de la extinción del contrato de trabajo, se produjese una avalancha de despidos.

---

los aspectos que afectaban a la Negociación Colectiva, es decir, los incrementos salariales que se iban a adoptar y otras materias que también afectaban a los Convenios. No fue así, siguieron negociando más bien en secreto, por eso la repercusión, a partir de agosto del 84, que es cuando se interrumpen estas negociaciones, que pasan a ser de hecho negociaciones cuasi clandestinas, tan discretas que apenas tienen trascendencia hasta que se firma en septiembre» (entrevista).

Por lo tanto, en aquel momento abrir la compuerta de la contratación temporal parecía lógico; no era obviamente la solución ideal pero sí la solución menos mala de todas las posibles [En el preámbulo] se hacía mucha insistencia en una frase que decía algo así como: «en tanto perduren las actuales circunstancias del mercado de trabajo». Nunca pensamos que aquella regulación representase el modelo de mercado de trabajo que necesitaba España en una perspectiva de medio y largo plazo (cit. en FEDEA, 2011: 44 y ss.)

Resulta sorprendente que, siendo el primer paso de un plan más ambicioso, el gobierno intentará profundizar en la *misma vía* de la contratación temporal cuatro años más tarde (ver cap. 3) en lugar de derogar o completar esta reforma. Algunos economistas señalan que la idea de un plan responde más bien a una reconstrucción *ex post*, y sugieren que la reforma de 1984, diseñada sin su participación, fue más bien «un parche» o «una medida desesperada, sin justificación alguna»<sup>82</sup> ante el enorme incremento del desempleo

La reforma no respondía a una reivindicación de la CEOE, que estaba mucho más interesada en flexibilizar los mecanismos de *salida*. Es decir: exigía rebajar el coste de despido y, en particular, eliminar el requisito de la autorización administrativa previa en el despido colectivo. Como indica Fernando Moreno (CEOE):

No considero que [la contratación temporal] entonces fuera como tal una demanda fuerza. Era más demanda fuerza el despido, el coste de despido, la desaparición de la autorización administrativa de los ERE [...] El gobierno opta por abordar la entrada y no la salida. Es decir, no responde a la petición patronal, sino a una decisión del gobierno» (entrevista)<sup>83</sup>.

La modificación de la legislación sobre el despido fue uno de los escollos más importantes de la negociación del AES, debido a la oposición frontal de los sindicatos. El choque se saldó con una solución intermedia que consistía en incluir el ambiguo compromiso de «armonizar la legislación interna española al acervo comunitario», tal como exigía la directiva del 17 de febrero de 1975. Sin embargo, la propia directiva aclaraba que eso no era necesario en aquellos países en los que la legislación fuera más protectora para los trabajadores, lo que sirvió para que más adelante no se introdujera ningún cambio en esa dirección.

---

<sup>82</sup> Las expresiones entrecomilladas pertenecen a las entrevistas a Samuel Bentolila y Juan Francisco Jimeno, respectivamente.

<sup>83</sup> Fabián Márquez abunda en esta idea: «La CEOE quería reducir el coste del despido y acabar con la intervención administrativa de los despidos colectivos. Quería lo que quiere ahora, lo que ha querido siempre. Lo que pasa es que nos dijeron que no [...] Prefirieron precarizar el mercado de trabajo» (entrevista); y Álvaro Espina lo confirma: «La CEOE se encastilló en una idea: “bueno, el tema del temporal no nos interesa, nos interesa el otro; si no se puede entrar allí y vamos por el temporal, allá vosotros» (entrevista).



La postura de los sindicatos fue más compleja. Su posición ante la reforma del ET no puede separarse totalmente de su postura en la negociación del AES ni de su relación con el gobierno socialista. CCOO, que no firmó el acuerdo, se mostró crítica con el impulso a la contratación temporal, en consonancia con lo que había defendido hasta entonces y con su crítica a la política económica del gobierno. Mientras que UGT, tras mostrar unas fuertes reticencias iniciales<sup>84</sup>, se vio empujada a apoyar la reforma como parte del acuerdo más general que representaba el AES y de la estrategia de colaboración, típica de la tradición socialdemócrata, con el PSOE. En relación a la reforma del ET, una parte de su dirección compartía la tesis del gobierno de que era mejor un empleo temporal que el desempleo<sup>85</sup>, y la mayoría no le concedió la importancia que luego iban a tener sus efectos. Eso no impidió que despertara un cierto oposición, aunque menor, en las negociaciones<sup>86</sup>. Merece la pena reproducir el testimonio de tres dirigentes de la UGT para comprender la ambigüedad de esta organización:

En el tema de la temporalidad había una tesis preponderante en aquel entonces, fundamentalmente por parte de Corcuera, y del propio gobierno, del propio Felipe González [...] Consistía en decir que, más vale un empleo precario que ninguno. Esta era la tesis, y no teníamos una experiencia, teníamos un apriorismo, yo por lo menos tenía un apriorismo al asunto negativo, veía que eso no era así, que íbamos a desestabilizar el mercado de trabajo, pero tampoco teníamos una experiencia empírica, que ya tenemos tantos años después y, efectivamente, pues se firmó esa parte de los contratos temporales, sobre todo el contrato de fomento del empleo... Yo creo que ha sido la clave, el pilar de todo lo que ha sido después la temporalidad en el empleo en nuestro país (entrevista a José María Zufiaur).

La flexibilización del mercado de trabajo se apoyó [...] porque no se conocían los efectos que iba a tener la legislación, porque una cosa es llegar a acuerdos en relación con flexibilizar el mercado de trabajo, y otra cosa es comprobar en la práctica cómo los empresarios utilizan esa legislación, y se encaminan a precarizar el mercado de trabajo llegando a una contratación temporal sin causa (entrevista a Antón Saracibar).

---

<sup>84</sup> En el proceso de negociación, Zufiaur declaró: «Cualquier flexibilidad mayor de la actual provocaría una mayor desestabilización del mercado de trabajo, sin creación de empleo, y un incremento del desempleo» (*El País*, 25-VIII-1983).

<sup>85</sup> Básicamente, José Luis Corcuera, entonces secretario de Acción Sindical, y más adelante, tras la ruptura del PSOE y la UGT, ministro de Interior en el gobierno socialista. Irónicamente, también las juventudes de UGT parecían compartir esta postura, como sugiere este titular de 1984: «Las juventudes de UGT, a favor de la contratación temporal» (*El País*, 2-XI-1984), que visto hoy resulta sorprendente.

<sup>86</sup> Ver *El País*, 13-IX-1983, 12-XI-1983 y 24-XI-1983.

Todavía es una cosa que me pregunto: ¿cómo no reaccionamos, sobre todo la UGT, más en contra de esas medidas? Porque fueron los que crearon un mercado de trabajo totalmente fragmentado [...] Lo asumimos de una manera acrítica, por decirlo de alguna manera, cuando fue realmente un golpe [...] Fue después cuando asumimos realmente una postura mucho más crítica, y dijimos: «esto nos lo han metido». Pero en aquel momento sí había una cierta renuencia, pero nada más que renuencia, no pasamos a enfrentarnos a esa situación, que merecía una contestación muy fuerte por parte de los sindicatos. Y en ese sentido tengo que reconocer que CCOO estuvo más expeditiva que nosotros, e hizo unas protestas que, por otra parte, no llegaron a modificar lo que eran las pretensiones del gobierno (entrevista a Nicolás Redondo).

Estos testimonios casan mal con la explicación ofrecida por la teoría *insiders-outsiders*, según la cual los sindicatos apoyan la expansión de la contratación temporal porque no afecta, e incluso puede beneficiar a los trabajadores estables (los *insiders*) que conforman su afiliación o su electorado. Como ha mostrado Emma Cerviño (2003), la teoría se ajusta mal a la realidad en este caso, pues los sindicatos se opusieron, antes o después, a la expansión de la temporalidad. Si acaso, concede Cerviño, lo que podría decirse es que los sindicatos siguieron una estrategia de “inclusión parcial” de los *outsiders*, pues aunque protestaron contra la reforma del ET, no lo hicieron con la suficiente determinación (como sí ocurrió, por ejemplo, con la reforma de las pensiones del año siguiente). Parece más plausible pensar, sin embargo, que el principal motivo para no conceder más importancia a esta reforma fue que no preveían la magnitud de los efectos iba a tener en el futuro. Resulta significativo, por ejemplo, que en un par de artículos escritos a la altura de 1987 por sendos dirigentes sindicales de UGT (Domínguez, 1990) y CCOO (Gutiérrez, 1990), y en los que se repasan los acuerdos y conflictos de las relaciones laborales desde el final del franquismo hasta finales de los años ochenta, no haya ¡ni una sola referencia! a la reforma del ET de 1984.

El contenido principal de esta reforma, ejecutada a través de la Ley 32/1984 y el RD 1989/1984, fue romper la causalidad de la contratación temporal y abrir la puerta a un uso (y abuso) general de este tipo de contratos. Las primeras líneas del RD 1989/1984 resumen perfectamente el espíritu de la reforma:

...[la contratación temporal] no se justifica tanto por la naturaleza temporal de las necesidades que se pretende atender cuanto por la importancia que dicha modalidad de contratación puede tener en la generación de nuevos empleos.

El argumento central era que una mayor facilidad en el uso de contratos temporales incrementaría el número de empleos y reduciría la tasa de paro. Ya hemos visto que el ET de 1980 recogía dos tipos de contratos tem-

porales: los estructurales (o causales) y los coyunturales; y que estos últimos se utilizaba como una medida provisional de fomento del empleo para grupos determinados. Pues bien, la Ley 32/1984 permitió ampliar su uso a todos los trabajadores y el RD 1989/1984 terminó con toda limitación temporal para la vigencia de la medida.

Según el ET de 1980, la posibilidad de implementar medidas coyunturales de fomento del empleo a través de la contratación temporal estaba dirigida a «trabajadores de edad avanzada, con capacidad laboral disminuida, desempleados y quienes accedan al primer empleo»<sup>87</sup> gracias a lo cual se sucedieron varios decretos que regulaban tal posibilidad. La nueva redacción de ese artículo amplió a todos «los trabajadores demandantes de empleo» la posibilidad de ser contratados temporalmente sin respetar la causalidad del empleo.

**CUADRO 2.1:** Resumen de la reforma de 1984

- |  |
|--|
| 1. Modificación para incentivar el contrato en prácticas y para la formación a través de cuatro cambios: la ampliación a 3 años de su duración máxima, la inclusión del título de bachiller entre los diplomas que permiten utilizar esta modalidad, la ampliación de 18 a 20 años de la edad máxima para emplear este contrato, y la oferta de deducciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social. |
| 2. Creación del contrato de lanzamiento de nueva actividad (CLNA), que debido a la falta de garantías y requisitos en su aplicación no respondía estrictamente al principio de causalidad.   |
| 3. Eliminación de las restricciones que limitaban el uso del contrato a tiempo parcial a determinados grupos.  |
| 4. Creación de una modalidad de contrato de relevo que permite disminuir a la mitad la jornada de los trabajadores próximos a la jubilación para repartir el trabajo.  |
| 5. Creación del contrato temporal de fomento del empleo eliminando cualquier referencia a la causalidad del trabajo y sin fijar un periodo determinado para su aplicación.   |

En el cuadro 2.1 pueden verse con más detalle los cambios introducidos por la reforma. Todos ellos iban dirigidos a impulsar la contratación temporal, bien aliviando las condiciones que restringían su uso en las diversas figuras (contrato en prácticas y de formación), creando otras nuevas (contrato de lanzamiento de nueva actividad y contrato de relevo) o dando carta blanca a las que ya existían (contrato temporal de fomento del empleo). Pero como señaló Toharia, «no todas estas medidas resultaron de similar importancia en la práctica (...) fue el contrato temporal de fomento de empleo el que se convirtió en la “estrella” de la reforma (2005: 28). Veamos qué consecuencias tuvo esto.

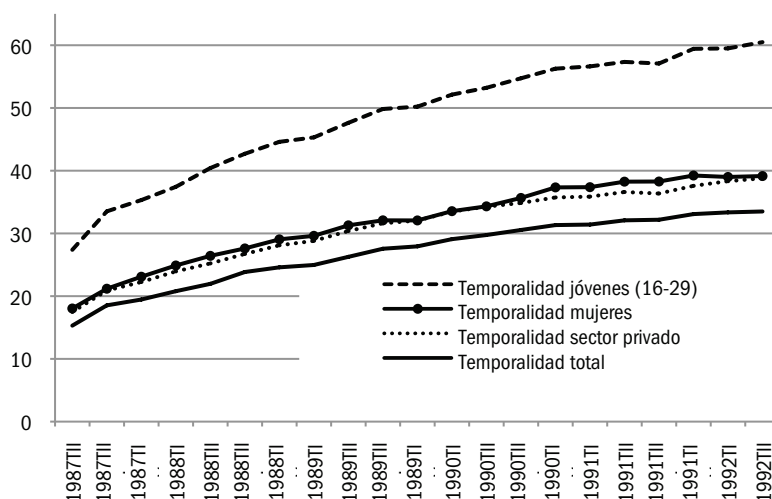
<sup>87</sup> Art. 17.3.

## 5. LOS RESULTADOS DE LA REFORMA

La reforma de 1984 estableció un marco legal que permaneció estable durante ocho años, periodo que recibió el significativo nombre de la «era dorada de la temporalidad» (Toharia, 2005: 28). Pero sus efectos sobre el régimen de empleo español han perdurado hasta nuestros días: la temporalidad y la segmentación laboral no sólo han sobrevivido a los tímidos intentos por revertirlas, sino que se han convertido en el motivo para introducir cambios en las condiciones de empleo de los trabajadores estables. Retrospectivamente, es llamativa la poca consideración que mereció entonces la reforma a la luz de la importancia que terminó adquiriendo. La reforma de 1984 fue la más simple de todas, pero también la más influyente. Entre los principales efectos de la reforma podemos diferenciar aquellos económico-laborales de los político-institucionales.

Entre los primeros, a su vez, podemos distinguir tres efectos. El resultado más visible fue un repentino incremento de la tasa de contratación temporal: se pasó del 17% al 32% en el periodo que va de 1987 a 1992. Desafortunadamente, la EPA no comenzó a contabilizar la contratación temporal hasta 1987, por lo que es imposible reconstruir una serie histórica estadísticamente fiable que arranque con anterioridad (la única forma es por medio de los datos del INEM, con los inconvenientes ya señalados). La expansión del empleo temporal se produjo sobre todo en el sector privado y afectó más a las mujeres que a los hombres: en ambos casos la diferencia con la tasa media rondaba los 5 puntos. Pero el grupo más afectado por la temporalidad fueron, sin duda, los jóvenes que se incorporaban entonces al mercado laboral: en 1992 tres de cada cinco trabajadores menores de 29 años tenía un contrato temporal. La explicación de este rápido incremento es sencilla: los contratos temporales eran más baratos para los empresarios porque apenas tenían costes de despido (y en algunos casos, estaban subvencionados), lo que a su vez incrementaba el poder del empresario sobre el trabajador y le permitía negociar a la baja los salarios.

**Gráfico 2.2:** Evolución de la temporalidad por grupos (1987-1992)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa.

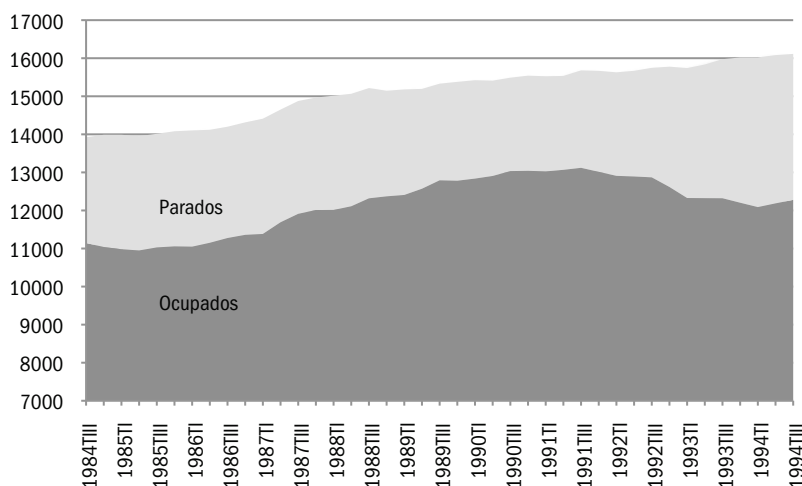
El segundo resultado de la reforma está asociado a la expansión de la temporalidad: el abaratamiento del factor trabajo y su alta rotación desincentivaban las estrategias empresariales basadas en la innovación tecnológica y la inversión en formación (de hecho, en muchos casos los contratos de formación se utilizaron fraudulentamente<sup>88</sup>). Esta circunstancia reforzó el modelo de crecimiento heredado de “bajos salarios, baja productividad” (ver cap. 6). Entre los empresarios (especialmente, entre los pequeños), contribuyó a crear una «cultura de la temporalidad» (Toharia, 2005: 130 y ss.) que hallaba en la contratación temporal una herramienta que simplificaba la gestión de la mano de obra a corto plazo, aunque fuera menos eficiente a largo plazo.

En tercer resultado tiene que ver con sus efectos sobre el desempleo. De 1984 a 1992 se crearon 1,7 millones de empleos netos: en agricultura se perdieron 700 mil y en los servicios se crearon 2 millones, mientras que la industria apenas creó 100 mil empleos netos (en aquellos años se produjo el proceso de reconversión industrial) y la construcción 369 mil, una cifra muy alta en términos relativos (representaba un crecimiento del 42%) y que respondía en parte a la burbuja inmobiliaria que tuvo lugar

<sup>88</sup> Según Julio Segura: «Los aspectos de formación y cualificación de la mano de obra joven (...) fueron utilizados en forma inadecuada por las empresas, como forma de acceder a mano de obra joven y barata. Baste pensar que los contratos de formación se utilizaron mayoritariamente en las actividades agrícolas y en la construcción, sectores cuya cualificación es muy escasa. Y que fueron frecuentes los casos de ligazón de unos contratos con otros en claro fraude de ley» (1999: 701).

en aquellos años (Naredo, 1996). Este crecimiento del empleo se reflejó de un modo particular en la tasa de desempleo, que apenas cayó cuatro puntos (del 20% en 1984 al 16% en 1990), debido al crecimiento simultáneo de la población activa, provocado tanto por el aumento de la población adulta como por la incorporación de la mujer al mercado laboral (ver gráfico 2.3). El papel que desempeñó la temporalidad en la creación de empleos es discutible: algunos autores (García Serrano, Garrido y Toharia, 1999; Segura, 1991) han señalado que la reforma tuvo un efecto positivo, aunque limitado, pero no existe una evidencia empírica de que fuera ella su verdadera causa y no el notable crecimiento económico<sup>89</sup>. En todo caso, la expansión de la temporalidad sí aumentó la elasticidad del empleo respecto al crecimiento del PIB: es decir, tanto la creación como la destrucción de empleo eran más sensibles al ciclo económico. En cuanto la coyuntura económica cambió, a partir de 1992, mucho de los empleos desaparecieron tan rápidamente como fueron creados, y la tasa de desempleo pronto despuntó hasta llegar al 24% en 1994 (ver gráfico 2.3).

**GRÁFICO 2.3:** Desempleo y ocupación (1984-1994)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (INE).

La reforma también tuvo un importante efecto político. A partir 1984 se produjo un progresivo distanciamiento entre el PSOE y la UGT, como resultado de las políticas económica y de empleo socialista. Las disensiones

<sup>89</sup> Según un economista entrevistado: «[los contratos temporales] no tuvieron mucho impacto, porque lo que realmente contribuyó a reducir el desempleo fue el inicio de la recuperación en la segunda mitad del año 85» (entrevista a Samuel Bentolila).

iniciales, que habían comenzado nada más llegar al gobierno con la reducción de la jornada laboral a 40 horas, se agravaron en 1985 como motivo de la reforma de las pensiones aprobada por el gobierno de Felipe González. La UGT se opuso a la reforma y, si bien no apoyó la huelga general convocada por CCOO, hizo que los diputados con los que contaba en el grupo socialista votaran en contra. Un año más tarde UGT se opuso, aunque sin hacer campaña, a la entrada en la OTAN defendida por el PSOE. Las negociaciones relativas a la reconversión industrial, con grandes conflictos como el de Sagunto o el de Reinosa, también echaron leña al fuego de las tensiones que mantenían ambas organizaciones. Pero hubo que esperar hasta 1987 para que esta ruptura se consumara totalmente. A juicio de Zufiaur (UGT)

esa ruptura en realidad nace de un acuerdo que no tenía sintonía estratégica, que era el AES. El AES no respondía a una sintonía estratégica, entre el gobierno y la UGT, no respondía a un análisis compartido [...] De hecho significaba (...) un giro muy importante de una política más socialdemócrata, a una política más social-liberal, y yo creo que ahí es donde se inicia el distanciamiento estratégico entre la UGT, que defiende una política socialdemócrata, y el gobierno, que cada vez más, va haciendo una política neoliberal, y que, evidentemente, tiene su manifestación primera con el tema de las pensiones (entrevista)<sup>90</sup>.

Algunos autores (Boix, 1996) han analizado esta ruptura como un dilema del prisionero, en el que los sindicatos, una vez que han obtenido el compromiso por parte del gobierno de una política expansiva, se verían tentados a no cooperar, no cumpliendo con su compromiso de moderación salarial. Pero la realidad era más bien la contraria: los sindicatos (también CCOO) se habían mostrado favorables a una política de moderación salarial y habían cumplido con su compromiso; fue por el lado del gobierno socialista por donde el intercambio comenzó a fracasar, al desarrollar una política económica que relegaba a un segundo plano el empleo y no ofrecía demasiadas concesiones en política social (de hecho, muchos de los acuerdos del AES fueron incumplidos). Ya en 1984, el secretario general de UGT admitía que las relaciones del sindicato con el gobierno «dejaban mucho que desear» ya que aquél «había mantenido una política de sacrificios sin contrapartidas por parte de [éste]»<sup>91</sup>. Según Antonio Gutiérrez (CCOO), la respuesta de Felipe González a las críticas a la precariedad laboral fue que «eran una exageración demagógica porque –

---

<sup>90</sup> Desde el otro lado, Joaquín Almunia, da una opinión parecida: «El desarrollo de las negociaciones del AES de 1984 indicaba que estábamos agotando la última gotita que quedaba en la copa del acuerdo y de la buena relación entre el Gobierno y la UGT» (cit. en Iglesias, 2004: 175).

<sup>91</sup> Declaraciones de Nicolás Redondo a *El País*, 19-II-1984.

parafraseando (...) a Helmut Schmidt– dijo textualmente: “los empleos temporales de hoy serán los empleos fijos de mañana»<sup>92</sup>. Las contrapartidas a los sacrificios de los trabajadores se aplazaban al futuro, y pronto tomarían el nombre de la “deuda social”, que serviría como bandera movilizadora en los años siguientes.

Curiosamente, la CEOE tampoco pareció del todo satisfecha con estos resultados, aunque por motivos diferentes. La reforma no introdujo los cambios que defendían en relación al coste y el procedimiento de despido, si bien creó unas condiciones para usar la contratación temporal de las que los empresarios no dudaron en abusar<sup>93</sup>. Escuchemos a uno de sus representantes:

Había que reformar el mercado de trabajo. [Pero] durante la década de los ochenta, los gobiernos, el centrista de Suárez, que hizo la reforma que creó el contrato temporal sin causa, y sobre todo, Felipe González, que no solamente mantuvo el contrato temporal sin causa, sino que eliminó el porcentaje (porque el gobierno de UCD fijo un porcentaje, con el decreto correspondiente, pero el gobierno de González dijo: "no, no... temporales los que haga falta", porque la idea de Felipe era empleos aunque fueran temporales) y al final, entre todos, contribuimos a crear (nosotros de forma pasiva, porque no conseguimos nuestros objetivos) un mercado golfo, un mercado precario, en el que el 33% de la mano de obra era temporal (...) Pues eso es producto de que (...) se llega a la conclusión de que es preferible precarizar la mano de obra, precarizar la contratación, y no, en cambio, abordar la reforma normativa de la regulación de la contratación y, sobre todo, la regulación del despido en España. Ésa es la madre del cordero del tema (entrevista a Fabián Márquez).

Efectivamente, la reforma no sólo precarizó el empleo y creó un «mercado golfo»: de acuerdo con lo expuesto en el capítulo anterior, el ejército de trabajadores temporales era mucho más vulnerable en la relación de poder ante el empresario y se exponía al despido si se organizaba sindicalmente –como sugería Marcelino Camacho; sino que también terminó colocando en el centro del debate «la madre del cordero» del empleo estable. Una vez que se había abierto la espita de la desregulación, no se planteaba revertir la situación eliminando la contratación temporal, sino flexibilizando el núcleo estable del mercado laboral. La flexibilidad laboral, por uno u otro lado, se había convertido en el horizonte inevitable de la política de empleo (Martínez Lucio, 1991).

---

<sup>92</sup> Entrevista.

<sup>93</sup> Comos apunta Pérez Infante: «La postura de la patronal era que se incluyera el coste del despido, lo que pasa es que en el pacto vieron que también tenían sus ventajas para ellos los mecanismos de flexibilizar la entrada» (entrevista).



## RECAPITULACIÓN

En este capítulo he abordado la reforma laboral de 1984, el primer episodio del proceso que estoy estudiando. Para ello, he comenzado trazando una panorámica del legado del franquismo y la transición, así como de la concertación social y la legislación laboral del periodo previo a 1984, de cara a entender el escenario económico-político de los años ochenta. A continuación he explicado la estrategia económica “ortodoxa” por la que se decantó el gobierno del PSOE y la política de empleo que se derivaba de ella, adentrándome en el diseño, la negociación y el contenido de la reforma de 1984. Y por último he expuesto los principales efectos que tuvo tanto en el mercado de trabajo como en las relaciones laborales.

Para terminar, pueden resumirse algunos de los elementos clave de esta reforma a la luz del esquema teórico presentado en el capítulo anterior. El núcleo de la reforma consistía en eliminar todas las trabas para la contratación temporal, y puesto que este tipo de contratación carecía de costes de despido (o estos eran muy bajos), su efecto en el “intercambio disputado” entre empresarios y trabajadores era claro: reforzaba el poder de los primeros sobre los segundos. Como advertía plásticamente un sindicalista antes de la reforma:

[el contrato temporal] es una herramienta que el empresario utiliza no sólo para reducir costes, sino para reforzar su autoridad empresarial. El trabajador, con estos contratos, está más preocupado con la renovación de los mismos que con la exigencia de sus derechos elementales (Víctor Santos, *El País*, 12-IV-1983).

Es decir, la reforma remercantilizó el trabajo y desprotegió a los trabajadores. Pero ciertamente, esto no sucedió para todos por igual. Los trabajadores con contratos indefinidos no se vieron afectados directamente por la reforma, pero no está del todo claro cuáles fueron los efectos indirectos de ésta sobre ellos. Por un lado, como han sostenido algunos autores (Bentolila y Dolado, 1994; Polavieja, 2003), el impulso a la contratación temporal favorecía a los estables a través del “efecto amortiguación”: puesto que éstos tenían costes de despido más altos que los trabajadores temporales, y estaban por ello más protegidos, podían aprovechar esta ventaja al negociar con los empresarios, de cara a obtener mejores salarios y condiciones de trabajo. Pero esto es sólo una parte de la historia –la única que suele considerar el enfoque *insiders-outsiders*– puesto que, por otro lado, la posibilidad de contratar trabajadores temporales también constituía una amenaza para la continuidad de los empleos de los trabajadores estables, ya que para el empresario los primeros eran más baratos.

Es decir, los trabajadores estables no estaban a salvo de la posibilidad de terminar siendo desempleados o temporales. De hecho, los datos de la crisis de 1992 muestran que se produjo una mayor destrucción de empleo estable que de empleo temporal (Alba Ramírez y Alonso-Borrego, 1997; Recio, 1999). Por último, debe considerarse otro aspecto que suele pasar desapercibido: la dualización del mercado laboral tenía un efecto *divide et impera* entre los trabajadores, no sólo porque dificultaba la afiliación de los temporales, sino porque entorpecía la cohesión y la acción colectiva de la clase trabajadora.

Por último, debe mencionarse la importancia de la representación discursiva (o ideológico-simbólica) de los cambios en el mercado de trabajo y sus efectos sobre las relaciones de poder. Mientras en el discurso sindical se enfatizaban los efectos de la temporalidad en la relación de poder entre el empresario y el trabajador, en el discurso oficial, defendido por el Gobierno, pero también por la patronal o los economistas, se ocultaba sistemáticamente ese aspecto, y cuando aparecía se aceptaba como un mal menor comparándolo con la otra alternativa de la que disponía el trabajador, que era el desempleo. La temporalidad se justificaba en base a la necesidad de flexibilizar el mercado laboral, y lo que escondía el “paradigma de flexibilidad” era una subordinación de los derechos de los trabajadores a la lógica del mercado. En todo caso, el problema de la temporalidad permaneció más o menos invisible hasta unos años más tarde, y fue en 1988 cuando pasó al centro del debate público.



## La huelga de 1988

España es el país donde se puede ganar más dinero a corto plazo de Europa y quizá del mundo.

Carlos Solchaga, Ministro de Economía

Fuimos los primeros en pedir a los trabajadores que se apretaran los cinturones [...] Por ello estamos legitimados para exigir que la riqueza que se está generando en este país se reparta de forma equitativa.

Antón Saracíbar, dirigente de UGT<sup>94</sup>

### INTRODUCCIÓN

El invierno de 1988 es una fecha clave en la evolución de las relaciones laborales en España. El gobierno intentó llevar a cabo otra reforma laboral, bajo el nombre de Plan de Empleo Juvenil (PEJ, en adelante), pero el éxito de la huelga general del 14-D celebrada contra ella lo impidió. Más allá del plan y su rechazo, la coyuntura del 14-D condensó muchas de las contradicciones que venían gestándose y representó un punto de inflexión respecto a la dinámica anterior en la estrategia de los sindicatos.

Más en concreto, la huelga del 14-D representó el divorcio definitivo entre el PSOE y la UGT, y supuso la culminación de la unidad de acción sindical entre ésta y CCOO<sup>95</sup>. El PEJ fue la gota que colmo el vaso de un desencuentro cuyos episodios fueron la reducción de la jornada laboral, la reforma de las pensiones, la reconversión industrial, la entrada en la OTAN, el incumplimiento del AES o el fracaso de la negociación salarial, pero que remitía fundamentalmente al desacuerdo con la política econó-

---

<sup>94</sup> Las citas son de *El País* (5-II-1988) y *La Vanguardia* (15-XII-1988) respectivamente.

<sup>95</sup> Según Astudillo (1998), no debe interpretarse que UGT rompiera con el PSOE para fortalecer sus lazos con CCOO, sino que buscó la unidad de acción una vez que hubo roto con su partido hermano.

mica del gobierno y con los efectos que tenía sobre la política social y de empleo. El divorcio en la “familia socialista” modificó el escenario socio-político: el gobierno pasó de contar con el apoyo de UGT a enfrentarse a la protesta de ambos sindicatos. Este desplazamiento hizo posible que éstos detuvieran la reforma laboral propuesta por el gobierno y consiguieran diversos avances en el “giro social” que reclamaban.

En este capítulo se relata el segundo episodio de nuestra historia: la huelga del 14-D y los acontecimientos que la rodearon, antes y después de 1988. La estructura del capítulo es la siguiente: en el primer apartado expongo las circunstancias que precedieron al 14-D y que fueron deteriorando la relación entre los sindicatos y el gobierno, dando lugar a la reivindicación de un “giro social” en su política; en el segundo apartado analizo el *Plan de Empleo Juvenil* y el debate al que dio lugar, fijándome en la lógica de los argumentos utilizados por unos y otros; en el tercer apartado hago un relato de la campaña y el éxito de la huelga general, así como de la batalla dialéctica e ideológica en torno a ella; y finalmente, en el cuarto apartado presento los resultados que tuvo esta movilización en relación a la política social y de empleo del gobierno socialista durante los años siguientes.

## 1. DE LA CONCERTACIÓN A LA REIVINDICACIÓN DEL GIRO SOCIAL

Es difícil determinar con exactitud cuándo comenzó el deterioro de la relación entre el gobierno y UGT, poniendo en peligro y arruinando finalmente la fase de concertación social inaugurada a finales de los años setenta. CCOO había adoptado una postura más hostil o exigente hacia el gobierno con anterioridad, aunque también apostó en sus congresos por una estrategia de concertación social. De cara a comprender mejor el conflicto en torno al 14-D pueden señalarse cuatro importantes episodios que precedieron al divorcio definitivo entre el gobierno y los sindicatos (especialmente, la UGT): la aplicación de la ley de las 40 horas, la reconversión industrial, la reforma de las pensiones y la falta de acuerdo salarial en 1987<sup>96</sup>.

La reducción de la jornada laboral semanal a 40 horas y la implantación de vacaciones pagadas de 30 días anuales eran una reivindicación

---

<sup>96</sup> Existe un quinto episodio, pero no guarda relación con el mercado de trabajo: el referendun de la OTAN. La UGT se mostró favorable a la salida de la OTAN pero renunció a hacer campaña de ello, lo cual no impidió que algunos de sus dirigentes recibieran presiones por parte del PSOE para apoyar la campaña del gobierno (ver Martínez Reverte, 2008: 222 y ss.)

que la UGT había conseguido incluir, junto con la promesa de crear 800 mil puestos de trabajo, en el programa electoral del PSOE. Tras su victoria electoral, el recién creado gobierno tramitó esa ley pero intentó posponer su aplicación, en respuesta a las presiones de la CEOE y CIU, aduciendo que entraba en contradicción con los convenios colectivos ya acordados. Después de una serie de reuniones en las que la UGT mostró su total disconformidad, solicitando su aplicación inmediata, el gobierno cedió, pero por el camino empezaron a traslucirse las primeras divergencias<sup>97</sup>.

La reconversión industrial fue el siguiente punto de fricción. En 1981 se aprobó el RD-L sobre Reindustrialización, y dos años más tarde se elaboró un libro blanco que conduciría a la Ley 27/1984 de Reconversión y Reindustrialización del PSOE. CCOO se opuso frontalmente a los planes del gobierno, mientras que la UGT terminó aceptándolos con la condición de que los contratos de los excedentes de plantilla no se rescindieran sino que se suspendieran, una variación terminológica que *a priori* permitiría a los trabajadores acogerse a los Fondos de Promoción de Empleo e incorporarse a nuevos puestos de trabajo por medio del plan de Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR)<sup>98</sup>. El gobierno cedió a la exigencia de UGT, pero su importancia práctica fue menor: a falta de nuevas inversiones muchos de estos trabajadores fueron prejubilados, y las zonas más afectadas entraron en declive. La reconversión fue más bien un proceso de reestructuración consistente en ajustes de plantilla y de capacidad productiva que condujo a un proceso de desindustrialización. Según Zulfiaur (UGT):

---

<sup>97</sup> Pueden verse las dos visiones de este conflicto en sendos testimonios de Álvaro Espina (Secretario de Empleo) «[el] Decreto Ley por la jornada laboral de 40 horas dio lugar a algún tipo de malentendidos, porque un segmento del sindicato (...) no entendía las restricciones constitucionales a legislar, bueno en este caso un tipo de legislación restrictiva de derechos para los empresarios, y entonces pues hubo un desencuentro, porque se quería que se aplicase inmediatamente y que eso se impusiese sobre los convenios pero no daba tiempo porque los convenios se estaban negociando ya» (entrevista a Espina); y Nicolás Redondo (UGT): «En el año 82 teníamos un acuerdo con el partido socialista: pedimos el voto pero con una condición, si no, no damos el voto (...) y entonces en su programa electoral fueron las 40 horas y los 30 días. ¿Qué es lo que pasa? Que luego hay una cierta renuencia del gobierno socialista a aplicar ese compromiso, y a mí me llama una partida de gente diciendo que había que posponerlo, y resulta que hay un acuerdo con CiU en el Senado para aplazar esa situación. Entonces se arma un follón gordo entre el partido socialista y la UGT, nos reunimos varias veces (...) y ya por fin asumen la aplicación de ese acuerdo, estaba en su programa (...) Porque si algo teníamos en la UGT era una relación con el sindicalismo internacional, y dijimos: «estos como empiecen aquí a decir que “no, no” es que no». Y entonces pues no nos fiábamos ya» (entrevista)

<sup>98</sup> Según el historiador Rubén Vega, en ese apoyo intervino también el hecho de que «los que dirigían la UGT del Metal, que es el sector clave en el tema de la Reconversión, eran especialmente proclives al partido» (cit. en Prieto Fernández, 2004: 125).

La reconversión industrial se planteó de una manera que se creía que era necesaria y que tenía que dar pie a un nuevo tipo de industrias [...] Lo que se hizo al final es recortar el monstruo, pero no crear nada más. O sea, un modelo obsoleto, se hizo más pequeño; pero no se generaron, por lo menos en la mayor parte de los sitios, nuevas actividades empresariales (...) no se invirtió en I+D, no se hizo una apuesta realmente por la innovación (entrevista).

Por el camino se produjeron grandes movilizaciones obreras, especialmente por toda la cornisa cantábrica, y de las que las huelgas de Reinosa o Sagunto fueron los hitos más representativos<sup>99</sup>. UGT se vio entre la espada y la pared. Como recuerda Nicolás Redondo: «[sus delegados] en las empresas sufrieron frecuentes agresiones, se les acusó de traidores a la clase trabajadora, de haber vendido a los asalariados» (cit. en Martínez Reverte, 2008: 203). Pero los efectos más importantes tuvieron lugar a medio plazo: se produjo un proceso de desindustrialización que debilitó la “sociedad del trabajo” y supuso una pérdida importante de capital humano (Fernández Steinko, 2010). La posición del Gobierno ante este proceso, que determinó el lugar de España en la división internacional del trabajo, queda resumida en una frase atribuida a Carlos Solchaga: «la mejor política industrial es la que no existe».

La reforma de las pensiones de 1985 también fue motivo de conflicto. El PSOE aprobó una reforma<sup>100</sup> que elevaba el periodo mínimo de cotización de 10 a 15 años, ampliaba el periodo de cálculo de los 2 a los 8 últimos años de cotización; y endurecía las condiciones para acceder a pensiones de invalidez no derivadas de accidente laboral. Puede hacerse una idea global de la magnitud del recorte con la estimación de Joaquín Almunia, ministro de Trabajo, quien calculaba que la reducción del gasto en pensiones sería del 8%. La propuesta obtuvo el apoyo de la CEOE, pero se topo con la firme oposición de los sindicatos. El Gobierno introdujo algunas modificaciones para facilitar el apoyo de UGT, pero tales intentos resultaron infructuosos. CCOO y el resto de sindicatos convocaron una huelga para el 20 de junio de 1985 a la que no se sumó UGT, pero este sindicato sí apoyó las manifestaciones previas a la huelga. Según Zufiaur (UGT): «La UGT no [convoca la huelga] más por razones políticas que por no compartir la crítica a la reforma»<sup>101</sup>. La reforma hizo que Redondo rompiera la disciplina de voto como parlamentario socialista y que José Luis Corcuera, el dirigente más afín al PSOE, dimitiera como se-

---

<sup>99</sup> Puede verse un interesantísimo estudio de caso sobre la lucha de las trabajadoras de la empresa IKE en el libro editado por Carlos Prieto Fernández (2004), una movilización que, si bien puede no ser representativa, permite apreciar los diversos aspectos de la reconversión.

<sup>100</sup> Ley 26/1985 de acción protectora de la Seguridad Social.

<sup>101</sup> Entrevista.

cretario de acción sindical de UGT<sup>102</sup>. A juicio de Oliet, «la reforma puso a prueba la influencia de la UGT en el entorno socialista y mostró su debilidad» (2004: 211) al no conseguir detener la ley.

Este conflicto fue parcialmente reconducido. UGT mantuvo la protesta dentro de la moderación, y el PSOE renunció a imponer ninguna sanción a Nicolás Redondo. Además, Miguel Boyer, la bestia negra de los sindicatos, dimitió unas semanas más tarde como ministro de Economía y Hacienda, lo que parecía allanar el camino hacia un mejor entendimiento entre el gobierno y UGT. Pero a ello contribuyeron también tres decisiones políticas: la decisión de no modificar la legislación del despido colectivo, como reivindicaba la CEOE, en base al polémico artículo 17 del AES; la entrada de representantes sindicales en los consejos de administración de las empresas públicas; y, sobre todo, la devolución del patrimonio sindical (Ley 4/86 de 8 de enero de 1986), que excluyó a los sindicatos no “representativos” (según el criterio de la *Ley Orgánica de Libertad Sindical*) y benefició claramente a UGT sobre CCOO<sup>103</sup>. La *Ley de patrimonio sindical* coincidió con las elecciones sindicales de 1986 y, debido a la importancia de los recursos organizativos para avanzar electoralmente en la pequeña empresa (Oliet, 2004), favoreció la victoria de UGT sobre CCOO, lo que contribuyó a enfrentar a ambas organizaciones. UGT amplió su diferencia con respecto a CCOO (40,9% frente a 34,5% en 1986, mientras que en 1982 la diferencia había sido de 36,7% frente a 33,4%), favorecida por una normativa que sobrerrepresentaba los votos de la pequeña empresa. Sin embargo, UGT perdió votos en las grandes empresas (32% frente al 37,1% de CCOO), lo que fue interpretado como un toque de atención de los trabajadores por su estrategia favorable a los pactos.

El cuarto desencuentro entre el gobierno y los sindicatos fue la negociación salarial de 1987. En plena recuperación económica, los sindicatos acordaron solicitar una horquilla de crecimiento salarial del 5-7%, siendo la inflación prevista del 5%: es decir, un crecimiento real de uno o dos puntos que no absorbía todo el aumento de la productividad (en torno al 3%). El gobierno y la patronal rechazaron esa propuesta argumentando que provocaría inflación y paro. Eso motivó que Nicolás Redondo y

---

<sup>102</sup> Corcuera, que en aquél momento todavía era presentado como el *delfín* de Nicolás Redondo, había mantenido una posición claramente pro-gubernamental dentro del sindicato, lo que llevo a afirmar en medios socialistas que el partido y Felipe González «tenían gran parte de responsabilidad en [la] «quema de un futuro líder» [de la UGT]» (*El País*, 14-V-1985).

<sup>103</sup> La ley diferenciaba entre el patrimonio histórico y el acumulado: el primero –del que estaba excluida CCOO, por no existir antes de 1936– se devolvió íntegramente (y se compensó por aquél que estuviera en manos de terceros), mientras del segundo sólo se derivaron derechos de uso. Esto provocó duras críticas desde CCOO.



Antón Saracibar dimitieran como diputados socialistas, y que en un agrio debate televisivo el primero le espetara a Carlos Solchaga que su «problema eran los trabajadores» (ver cap. 7). Finalmente, los sindicatos se embarcaron en una negociación al alza de los convenios colectivos basada en la unidad de acción y consiguieron un aumento salarial medio del 6,5%, sin que ello produjese efectos económicos negativos (la inflación fue del 4,7% y el empleo creció). Como recuerda Apolinar Rodríguez (UGT):

Lo hacemos sin acuerdo con la CEOE y con un principio de unidad de acción, por primera vez, con CCOO. Es decir, ese fue un cambio, a nuestra pequeña escala sindical, copernicano, en la política de rentas. Entonces, la ofensiva durante los primeros meses del año 87 fue terrible (...) nos aventuraban todo tipo de desgracias, (...) ¿Qué es lo que pasó en términos macro? (...) Todo lo contrario de lo que habían vaticinado (entrevista).

La heterogeneidad de tales conflictos sugiere que se había generado un cierto malestar social, pero lo que subyacía a todos ellos era un conflicto distributivo: las cesiones y renunciaciones que habían realizado sindicatos y trabajadores en la época de crisis (en términos de moderación salarial, flexibilidad laboral o recortes sociales) no se veían recompensadas al comenzar la recuperación por una política social más generosa o una política de empleo decidida. El Gobierno, por el contrario, no se apartaba de la política económica restrictiva que, a su juicio, tan buenos resultados estaba dando. En estas circunstancias deben entenderse las palabras del Secretario de UGT, Nicolás Redondo, al acusar a Gobierno y empresarios de «cicatería [por no alcanzar acuerdos] a la hora de repartir beneficios, cuando a la hora de negociar sacrificios (...) los trabajadores fueron generosos y solidarios». En otro lugar declaraba:

Cuando había que hacer una política de ajuste pura y dura la acepté, y por eso ahora nadie me puede hacer reproches, cuando es el momento de que la tarta empieza a crecer, de manera prudente para no estropearlo todo, la UGT pide que se reparta esa riqueza (*El País*, 20-XI-1988).

¿Cómo es posible que en políticas duras de ajuste y de rigor nos pongamos de acuerdo con la CEOE y el gobierno, y cuando hay una economía en expansión, cuando está creciendo la tarta, no nos podemos poner de acuerdo en su reparto? (*El País*, 16-XI-1988).

En una línea similar, Antón Saracibar (UGT) recuerda:

¿Por qué llegamos a esta situación? Sobre todo (...) porque el movimiento sindical de los trabajadores nos vemos agraviados. Desde el año 1980, y luego posteriormente, desde que el partido socialista comienza a gobernar, encuentra una muy buena actitud, sobre todo de la UGT, en menor medida de Comisiones. Pero

una muy buena actitud de la UGT, crea serias expectativas de mejora de este país, y entonces el sindicato pues asume la reconversión, el saneamiento de las estructuras económicas, la lucha contra la inflación, y se compromete seriamente. Y esta, digamos, política de dureza, para sanear las estructuras económicas, produce lo que nosotros calificamos en aquel entonces de deuda social. Nosotros nos sacrificamos, pero tomamos nota, en el sentido de que cuando la situación mejora, el sindicato va a reivindicar esa deuda social que se está generando en estos momentos por esta política de ajuste que el país, o que la política del gobierno, requiere. Entonces, cuando la situación económica mejora, los beneficios que genera esa situación económica no se reparten equitativamente, no van hacia los trabajadores, y eso es lo que fundamentalmente contesta el movimiento sindical (entrevista).

Así pues, no resulta extraño que el desacuerdo entre los sindicatos y el gobierno aflorara con la recuperación económica. Como es sabido, la mejora de una situación puede crear unas expectativas mayores de las que son satisfechas, propiciando formas de protesta y acción colectiva. Este tipo de situaciones reciben el nombre de «efecto túnel», por la metáfora empleada por Albert Hirschman (1981: cap. 3) para explicarla: imagine mos a una persona que está detenida en un atasco dentro de un túnel que tiene dos carriles en la misma dirección; su posición le impide ver mucho más allá, y cuando los coches del otro carril empiezan a circular se alegra porque piensa que pronto llegará su turno; pero esta alegría puede convertirse en hostilidad si, pasado un tiempo, sigue parado. Igualmente, la recuperación económica –Hirschman estudiaba el desarrollo económico– puede alentar la esperanza, y propiciar la tolerancia hacia las desigualdades, incluso entre quienes no se benefician directamente de ella, porque esperan hacerlo pronto; pero tal «crédito» vence en un plazo limitado, y si eso no ocurre «habrá inevitablemente problemas y quizás desastres» (Hirschman, 1981: 40).

Ludolfo Paramio, ideólogo del PSOE, se hacía eco de esta metáfora para explicar la actitud de los sindicatos: «en la carretera de la economía española la fila del capital ya comenzó a moverse hace dos años, y en el último año todas las demás filas dieron muestras de reactivación. Pero no lo bastante rápido para las expectativas creadas, y aquí es donde entran en escena los sindicatos»<sup>104</sup>. Sin embargo, según los sindicatos, no se tra-

---

<sup>104</sup> *El País*, 1-VI-1988. Merece la pena reproducir el final de su comentario para apreciar el tono que adoptaba el debate público: «En vez de buscar [los sindicatos] una concertación para relacionar los crecimientos salariales con la marcha de la economía global y la extensión de los servicios sociales, según la oferta del Gobierno en el verano de 1987, los sindicatos optaron por una descarada afirmación de corporativismo: nosotros exigimos lo que quieren nuestras bases, y ustedes (como puedan) se las apañan para dárnoslo y para que a la vez siga funcionando la máquina. Y si no, habrá bronca».

taba de una cuestión de *ritmo*, sino de *dirección*<sup>105</sup>. Mientras la tasa de inversión se recuperaba (pasando de disminuir un 3,9% en 1984 a crecer en torno al 15% en 1986 y 1987) y los beneficios de las empresas se duplicaban en 1988<sup>106</sup>, los trabajadores seguían atrapados en un túnel bastante oscuro: el paro era del 19% en 1988, el empleo temporal había crecido hasta el 20%, y el gasto en protección social apenas había crecido desde el último gobierno de UCD. La cuestión era, por tanto, si la nueva situación de recuperación económica permitía otro tipo de política económica y social; una política menos austera y restrictiva que contribuyera a los objetivos de igualdad social y lucha contra el paro. Ante esa posibilidad, los sindicatos estaban dispuestos a reeditar una política de concertación, pero se encontraban con la negativa del PSOE a modificar su política<sup>107</sup>. En palabras de Antón Saracibar:

...la UGT sigue considerando que la negociación es el mejor mecanismo para conseguir las reivindicaciones de los trabajadores. No obstante la experiencia nos está demostrando que Gobierno y empresarios llegan fácilmente a acuerdos con los sindicatos cuando hay que repartir el coste de la crisis, pero empiezan a plantear dificultades cuando se trata de repartir los beneficios. Éstas son las causas reales del conflicto (*El País*, 13-XII-1988).

Esta idea quedó resumida en la expresión “deuda social”: se trataba de repartir los beneficios del crecimiento, recompensar a la sociedad por los sacrificios hechos durante la crisis<sup>108</sup>. Desde 1985 habían comenzado los síntomas de la recuperación económica, lo que permitía a los sindicatos albergar ciertas esperanzas en un cambio en la política del Gobierno. La ausencia de este cambio condujo a los sindicatos a la reflexión estratégica de que la concertación ya no daba resultados positivos: ni en términos de políticas sociales y de empleo favorables a la clase trabajadora, ni en términos de incentivos que contribuyeran a su fortalecimiento organizativo. Más bien al contrario, temían –sobre todo en UGT– que la legitimación de la política económica del Gobierno a través de una concertación sin recompensa terminará minando su propia base social<sup>109</sup>. En este con-

---

<sup>105</sup> «Yo siempre mantuve que las diferencias entre el gobierno y la UGT no serían provocadas por un problema de ritmo o de urgencia, sino de orientación» (Redondo cit. en Martínez Reverte, 2008: 196).

<sup>106</sup> Ver *El País*, 16-XI-1988.

<sup>107</sup> Una opinión contraria puede encontrarse en Maravall (1995b: 227).

<sup>108</sup> La expresión se formuló inicialmente en un sentido más restringido, referida a la deuda del Estado con los empleados públicos y los pensionistas (según Antonio Gutiérrez, en este sentido «fue una expresión desafortunada»), pero pronto adoptó este sentido más amplio.

<sup>109</sup> Según Roca y Aguilar: «En el caso español [al contrario que en el resto de países], los beneficios organizativos obtenidos de la concertación no son tanto un complemento como un sustitutivo de los incentivos que produce la implantación desde abajo. Progresivamente, la

flicto distributivo, debemos destacar el incremento de la precariedad laboral: en 1987 se había empezado a contabilizar estadísticamente la tasa de temporalidad en la EPA<sup>110</sup>, y se empezaron a hacer visibles los efectos de la reforma de 1984 en la expansión del empleo temporal (ver gráfico 2.2). Esto permitió a los sindicatos apreciar la gravedad del empleo temporal, no sólo por sus efectos en la precarización de las condiciones de empleo de los trabajadores, sino porque amenazaba con minar su propia base sindical (Roca, 1991).

Sobre este transfondo se fueron sucediendo desencuentros más puntuales. En julio de 1988 Felipe González realizó una remodelación del Gobierno y dio entrada a dos destacados exdirigentes de la UGT que se oponían a la línea oficial (José Luis Corcuera y Matilde Fernández), en un gesto de agravio a la dirección de este sindicato. En septiembre de 1988, a la vista de los problemas para llegar a acuerdos sobre la subida de la pensión media y de los salarios de los funcionarios, el gobierno optó por pactar sendos acuerdos con la asociación de jubilados UDP (Unión Democrática de Pensionistas) y el sindicato de funcionarios CSIF (Confederación de Sindicatos Independientes de Funcionarios), esquivando de este modo a los sindicatos representativos. Esto provocó las críticas de tales sindicatos, no sólo por el contenido de dichos acuerdos (una subida del 5,3% en las pensiones y el 5,6 en los funcionarios) sino por la decisión gubernamental de pactarlos con tales actores<sup>111</sup>. Pero la coli-

---

debilidad de las organizaciones sindicales implícita en este planteamiento hace que la predisposición negociadora de gobiernos y empresarios dependa en gran medida de sus expectativas coyunturales sobre la capacidad de movilización sindical» (1991: 28). En este sentido, la ausencia de una fuerte implantación en las empresas pudo ser compensada durante un tiempo con la vitalidad de la cultura militante heredada de la lucha antifranquista, pero en cuanto ésta comenzó a declinar la debilidad sindical empezó a ser más visible, exhibiendo los riesgos de una concertación «a la baja».

<sup>110</sup> Como he señalado antes, hasta entonces sólo se disponía de los datos del INEM, que recogían la variable *flujo* de los contratos firmados (no de los que se extinguían), pero no la variable *stock* sobre los contratos existentes en un momento dado, lo que impedía hacer estimaciones fiables.

<sup>111</sup> Preguntado por las razones por las que el gobierno había firmado un acuerdo con los independientes y la UDP, Nicolás Redondo respondía esto: «Hay una parte de la izquierda que ha hecho de la debilitación de los sindicatos una de sus prioridades. Así se explica que tengamos tan pocos amigos en los centros de poder. Hay una situación enfermiza en determinados ámbitos del Gobierno sobre UGT. Están absolutamente obsesionados con el tema de UGT, y eso es malo. En relación con la CSIF, con una subida del 4% más un fondo del 1,59% se sigue perdiendo poder adquisitivo. Tendrá que explicárselo a los funcionarios después de haber afirmado que en los últimos años se había perdido capacidad de compra. La firma demuestra que hay más afinidad en este caso concreto entre la CSIF y el Gobierno, cosa que tampoco es de extrañar. En cuanto a la UDP, legalmente no debería estar negociando porque no es ningún sindicato. Es forzar una situación para fragilizar el movimiento sindical. Yo digo en broma que todo el que marcha mal de UGT le abren un despacho espléndido en Ferraz» (*El País*, 18-IX-1988).

sión definitiva llegaría a finales de octubre, cuando el gobierno presentó el *Plan de Empleo Juvenil*.

## 2. EL PLAN DE EMPLEO JUVENIL Y SUS CRÍTICOS

El *Plan de Empleo Juvenil* fue la gota que colmo el vaso de la desavenencia entre el gobierno y los sindicatos. Aunque es cierto que el plan no era sino un motivo más de confrontación dentro de un desacuerdo mayor, puede ser exagerado considerarlo únicamente como «el pretexto para desencadenar una prueba de fuerza» (Juliá, 1989: 67). En cuanto a su intrahistoria, según varios cargos ministeriales la iniciativa del plan surgió del seno del aparato del PSOE y no del Ministerio de Trabajo:

...desde el Partido Socialista, y dicho de paso, sin la avenencia del Ministerio de Trabajo, se lanza una idea que es, digamos, una fuga hacia adelante de lo que se había hecho en 1984, que es más de lo mismo, cuando de lo que se trataba era de lo contrario. Pero eso no es algo que surja del gobierno, del Ministerio de Trabajo. Eso es algo que el partido –Benegas, Marugán, Corcuera– [plantea]: ya que no se puede avanzar, sigamos por esta línea. Y a partir de ahí, desde el Ministerio de Trabajo pues no vamos a negarnos a nada de esto [...] Era una propuesta hecha deprisa y corriendo, sin mucha articulación, no tenía mucho sentido. Para hacer ese tipo de ruptura había que haber hecho la otra ruptura... (entrevista a Álvaro Espina).

En realidad, en ningún momento lo propuso el gobierno. Lo propuso el PSOE, que es distinto. El PSOE pide al gobierno que se elabore un plan de inserción juvenil (...) Se nos pide que ayudemos digamos al PSOE a elaborar una propuesta, desde el punto de vista técnico. Eso se elabora [y] se entrega al gobierno para que lo apruebe, y el gobierno pues, digamos, parece que lo asume, para aprobarlo (entrevista a J. I. Pérez Infante)<sup>112</sup>.

Es posible que el plan fuera lanzado por el PSOE como un movimiento táctico para tomar la iniciativa y deslegitimar la posición de los sindicatos ante su creciente rechazo a la concertación<sup>113</sup>; y también que éstos lo utili-

---

<sup>112</sup> Estas opiniones son cuestionadas por algunos sindicalistas. Según Gutiérrez (CCOO): «Esto no es verdad (...) El Plan de Empleo Juvenil es sugerencia, vamos, una propuesta, netamente del gobierno, del gobierno de Felipe González, y que además es coherente con esta trayectoria que venía realizando (...) Pero eso fue el gobierno del PSOE, salió del equipo económico del gobierno y de la propia Presidencia, y después, sí, quisieron, ante tal disparate, endosárselo al Partido Socialista» (entrevista).

<sup>113</sup> Como señala Carlos Solchaga: «Ahí es cuando se puede decir que quizás haya una reacción contra el sindicato injustificada por parte del PSOE, y que yo en gran medida se la atribuyo a José Luis Corcuera (...) A José Luis Corcuera, junto con otras personas muy dignas, se les ocurre que quizás no entra en contra de ningún otro interés el generar un plan de empleo juvenil, con determinadas condiciones» (entrevista).

zaran luego para convertirlo en un exitoso banderín de enganche con el que movilizar el apoyo popular a sus reivindicaciones. Pero todo eso no resta importancia al contenido de la propuesta gubernamental: el *Plan de Empleo Juvenil* respondía a las líneas maestras de la política desreguladora, y su defensa estaba basada en las razones que reaparecen recurrentemente, una y otra vez, en el proceso que estamos estudiando.

El PEJ se presentó como un programa de inserción laboral para los jóvenes, pero consistía básicamente en una sola medida: una nueva modalidad contractual (el *contrato de inserción*) para personas de entre 16 y 25 años que no hubieran encontrado su primer empleo (o hubieran trabajado durante menos de 3 meses) en virtud de la cual el trabajador cobraría el salario mínimo interprofesional en lugar de lo estipulado en la negociación colectiva y la empresa se beneficiaría de la exención de las cuotas a la Seguridad Social por contingencias comunes. La duración del contrato se fijaba entre 6 y 18 meses, pero después podía prolongarse con otros contratos temporales hasta alcanzar el máximo de 3 años. También se contemplaba un incentivo al uso de este tipo de contratos de 200.000 pesetas en forma de exención fiscal, así como otro de 400.000 para su conversión en fijos. Según las previsiones optimistas del gobierno, esta medida crearía unos 300.000 empleos por año y daría empleo a 800.000 jóvenes en el plazo de tres años.

El plan encontró una oposición frontal de los sindicatos, que exigieron su retirada como una condición *sine qua non* para empezar a dialogar. Según Salce Elvira (CCOO), el plan otorgaba «un cheque en blanco a las empresas, regalándoles mano de obra barata»; y para Apolinar Rodríguez (UGT), era «la medida más regresiva de la historia laboral de este país» (*El País*, 4-XI-1988). Veamos con más detalle las diferentes justificaciones y críticas al PEJ de cara a trazar un mapa de la batalla de ideas que se produjo en aquel momento, condensando muchos de los elementos que se han venido repitiendo desde entonces.

La razón más importante en favor del PEJ era que contribuía a la creación de empleos para los jóvenes y facilitaba su inserción laboral. El argumento básico que subyacía a esta idea era que, al rebajar los costes laborales, una empresa podría contratar a *más* trabajadores por el *mismo* dinero, tal como se desprende de un artículo de prensa publicado por el Secretario General de Empleo:

Una manera de [favorecer la primera experiencia laboral] es facilitar, mediante una nueva norma y mediante los correspondientes incentivos económicos, que si una empresa necesita ampliar su producción en una tercera parte y tiene actualmente tres puestos de trabajo de igual contenido, en lugar de crear un cuarto puesto de trabajo similar, contrate a tres ayudantes que, al tiempo que realizan

su aprendizaje, colaboren con los veteranos, de modo que la producción de cada uno de ellos aumente en una tercera parte [...] Como es lógico, la empresa no elegirá esta alternativa a menos que el coste laboral de cada joven sea también aproximadamente la tercera parte del de un trabajador ordinario. Ello implica una retribución equivalente al salario mínimo, la exoneración de las cuotas empresariales a la Seguridad Social y alguna forma de compensación económica que permita que el coste anual para la empresa fijado por la norma no sobrepase el medio millón de pesetas, ya que el coste medio en tablas de convenio de los oficiales es de 1,5 millones de pesetas anuales y éstos son los puestos de trabajo más susceptibles de ser objeto de desdoblamiento (Álvaro Espina, *El País*, 3-XI-1988).

El peligro de que los empresarios utilizaran esta modalidad para contratar a los *mismos* trabajadores por *menos* dinero –siguiendo con este ejemplo: que se contratara a un solo trabajador por una tercera parte de su coste laboral– podía evitarse, según Espina, gracias a «una legislación garantista [que permitía] crear nuevas figuras de contratación minimizando los riesgos de desplazamiento» (*El País*, 5-IX-1988).

Los sindicatos, sin embargo, tenían buenas razones para dudar del garantismo y la efectividad de esa legislación a la vista del uso que se estaba haciendo de las modalidades contractuales creadas en la reforma de 1984. A partir de 1987 la EPA reveló un espectacular incremento de la temporalidad que alarmó a los sindicatos. Quince meses más tarde, según datos del tercer trimestre de 1988, la tasa de empleo temporal había pasado del 15,3% al 23,8%, y entre los jóvenes de 16-24 años había crecido del 35,8% al 54,7% (ver gráfico 2.2). Estos datos sugerían que ya se estaba produciendo un efecto de sustitución, con las consiguientes consecuencias negativas sobre las condiciones de los trabajadores y su posición dentro de las relaciones laborales. Según escribía Agustín Moreno (CCOO) en el verano de 1988:

la reforma del Estatuto de los Trabajadores de 1984 es un salto cualitativo en la flexibilidad de la legislación y supone la precariedad del empleo. España se convierte en un paraíso de la contratación temporal, que más que crear empleo ha producido un fuerte efecto de sustitución de las plantillas estables [...] Esta precarización y fragmentación del mercado de trabajo está dinamitando el modelo de relaciones laborales surgido en la transición democrática. Sus efectos son negativos: aumento del poder empresarial, creación de una *psicología del eventual* que genera mecanismos de sumisión y agresión directa a la base potencial de los sindicatos (*El País*, 11-VIII-1988)<sup>114</sup>.

---

<sup>114</sup> Zufiaur recuerda que en aquel momento «[había] una creciente concienciación, dentro de la UGT, y yo creo que dentro de los sindicatos, del cáncer, de lo que significaba en definitiva, la cronificación de la temporalidad, es decir, de la temporalidad no causal, etc.»

La respuesta que se daba desde el gobierno era que, en realidad, no había tal efecto de sustitución por dos motivos. El primero –y más importante– era que en el caso de que no se hubiera acometido la reforma de 1984, los empleos temporales que se estaban creando en ese momento no serían empleos estables, sino que, por el contrario, *no* se habrían creado. El segundo motivo era que los contratos temporales eran, en realidad, una vía de acceso al empleo estable, pues cerca del 60% de tales contratos –según las cifras esgrimidas por Paramio en el fragor de la batalla dialéctica<sup>115</sup>– terminaban convirtiéndose en fijos.

Ese razonamiento ayuda a explicar porque, cuatro años después de la reforma de 1984, en lugar de revocar unas medidas que fueron concedidas como provisionales, el gobierno insistió en esa vía. Según un economista del Banco de España:

Lo de la liberalización de los contratos temporales tiene este efecto que algunos economistas han llamado el efecto luna de miel: si rebajas los costes de despido en un determinado tipo de contrato, la gente a la hora de contratar utiliza este tipo de contrato, y como el despido lo descuentan en el futuro, pues contratan mucho, entonces se produce este efecto de luna de miel, y entonces lo que pasó en el 88 es que pensaron que esta era la vía correcta y trataron de extender los contratos temporales (entrevista a Juan Francisco Jimeno).

Un economista del Ministerio de Trabajo abunda en la misma idea:

La idea de esa flexibilización, [del] contrato temporal como medida de fomento del empleo (...) era que tenía carácter excepcional, y que cuando cambiaran las circunstancias económicas pues habría que pensarse en modificar o en suprimirlo. Eso no se hizo, eh. Eso no se hizo, es decir, como se veía que funcionaba bien, y que toda la contratación iba por ese lado, pues no se fue, digamos, valiente, para acometer dicha modificación (entrevista a J. I. Pérez Infante).

Sobre aquellas dos razones se articulaba, por tanto, la defensa del PEJ. De acuerdo con ellas, según los portavoces del gobierno sería deseable crear empleos con mejores condiciones laborales y salariales, pero la alternativa, en el caso de no aprobar el PEJ, no eran empleos mejores, sino que *no* se crearan los nuevos empleos. Este argumento contrafáctico era la clave de bóveda de la política desreguladora, si bien no existía –ni existe– evidencia empírica para pensar que es un argumento verdadero. Y de él se derivaba un incómodo dilema para gobierno y sindicatos: o bien empeorar las condiciones de empleo para crear nuevos puestos de trabajo, o bien renunciar a crear más puestos de trabajo para mantener esas condiciones de empleo.

---

<sup>115</sup> *El País*, 7-XI-1988.



Una ramificación de este dilema, directamente relacionado con la reivindicación sindical de incrementar la tasa de cobertura del seguro de desempleo, era que había que escoger entre proporcionar a los jóvenes desempleados un empleo de este tipo (el *contrato de inserción*) o darles el subsidio de desempleo:

Habría que hacerse ante todo una pregunta: ¿cuántos jóvenes preferirían acogerse al seguro de desempleo en vez de trabajar (aunque sea por un periodo limitado), con las posibilidades subsiguientes de recibir una formación y una alta probabilidad de mantener el empleo si el rendimiento es satisfactorio? La respuesta es: muy pocos (Paramio, *El País*, 7-XI-1988).

Es decir, aunque sea precario para el joven trabajador y subvencionado para el empresario, siempre es mejor tener un mal empleo que no tener ninguno, de igual modo que es preferible subvencionar un puesto de trabajo (con la supresión de las cotizaciones y las exenciones fiscales) que subvencionar el ocio del parado (con el seguro de desempleo). De ese modo, Benegas podía defender que «es más socialista sacar del paro a un colectivo marginado laboralmente como es el de los jóvenes, que sólo financiar el paro con subsidios»<sup>116</sup> deslizándose por una retórica que luego recibiría el nombre de *workfare*.

Desde los sindicatos, sin embargo, se rechazaba que hubiera una relación tan lineal entre el coste de trabajo y el empleo, según la cual –por seguir con el expresivo ejemplo de Espina– si se rebaja a un tercio el coste laboral se contratan a tres trabajadores en lugar de a uno, ya que el coste laboral es sólo uno de los componentes de los costes que la empresa tiene en cuenta a la hora de organizar la producción. Es decir, negaban el argumento contrafáctico que subyacía al discurso gubernamental. Como señalaba acertadamente Zufiaur (UGT): «La gran cuestión que nadie aclara es ésta: estos 800.000 contratos van a ser *además* o *en vez* de los que se están realizando»<sup>117</sup>.

Si prestamos atención a la experiencia de la reforma de 1984, no existe ningún acuerdo en cuanto a los efectos que tuvo en la creación de empleo: es decir, si todos los empleos temporales que se crearon de 1984 a 1991 (1.800 desde 1987, cuando se empiezan a contabilizar) fueron *además* de los que se habrían creado de no hacer la reforma o *en vez* de éstos. Según Espina<sup>118</sup> el espectacular incremento del empleo en aquéllos años fue provocado por la flexibilización de 1984 (y la temporalidad no era sino un efecto inseparable); pero esta opinión no es compartida por

---

<sup>116</sup> *El País*, 30-XI-1988.

<sup>117</sup> *El País*, 16-XI-1988.

<sup>118</sup> Entrevista.

diversos economistas laborales que rebajan los efectos de la reforma sobre la creación de empleo (Segura, 1991), o dudan de que fuera siquiera un factor importante (Fernández, Garrido y Toharia, 1991). Consecuentemente, los sindicatos también rechazaban el dilema que se desprendía de ese argumento. Como escribía Zufiaur (UGT):

[El PEJ] se parece mucho a la resignación: es mejor algo que nada. Tal dicotomía resulta indecente y falaz. Es, en efecto, una indecencia preguntarle a un joven desempleado si prefiere trabajar o estar parado, y es una falacia pretender que esa propuesta es la única manera de abordar el problema del empleo<sup>119</sup>.

A juicio de los sindicatos, el objetivo debía ser «crear empleo no sólo en cantidad, sino en calidad»<sup>120</sup>, evitando los efectos precarizadores de la reforma anterior.

La segunda razón del gobierno a favor del *contrato de inserción* era que éste incluía una parte de formación profesional en la empresa y se contemplaba un incentivo fiscal que contribuirían a convertirlo en un contrato estable. De este modo, a juicio del gobierno, se mataban dos pájaros de un tiro: aumentar la cualificación de los trabajadores sin formación y consolidar su inserción laboral a través de un contrato estable. Según los cálculos del gobierno, esto ocurriría en el 50% de los casos, una cifra ligeramente inferior a los datos ofrecidos por la patronal, que eran el 60%<sup>121</sup>. Nuevamente, los sindicatos tenían razones para dudar de esto a la vista de la experiencia anterior en cuanto a la conversión de contratos temporales en estables. Lo cierto es que en aquel momento no se disponía de datos fiables para medir los flujos del mercado de trabajo<sup>122</sup>, de modo que la afirmación del gobierno se basaba en una encuesta de 1987 en la que se preguntaba por la «intención preferida» de las empresas (Fernández, Garrido y Toharia, 1991). Los datos más fiables del INE

---

<sup>119</sup> *El País*, 16-XI-1988. El periodista Manuel Vázquez Montalbán lo expresaba con un estilo más afilado: «Sólo recurriendo al juego de manos dialéctico de que hay que elegir entre la nada y el todo se puede justificar éticamente un plan que entrega una mano de obra barata y amedrentada por lo provisional a un empresariado que no es intrínsecamente perverso, pero que es intrínsecamente explorador y maleado en aquella Alta Escuela de Ciencias Empresariales Fáciles que fue el franquismo y que sigue siendo la democracia social congelada» (Manuel Vázquez Montalbán, *El País*, 10-XI-1988). En el capítulo 6 veremos algo más sobre lo que se dice en las últimas dos líneas.

<sup>120</sup> Salce Elvira (CCOO) en *El País*, 11-XI-1988.

<sup>121</sup> Ver *El País*, 4-XI-1988.

<sup>122</sup> Según Toharia y sus colaboradores: «La inexistencia de este tipo de datos ha llevado con frecuencia a una visión excesivamente simplista de los procesos del mercado de trabajo y a la creencia, injustificada a nuestro juicio, de que el empleo y el paro se caracterizaban por una fuerte inercia o falta de movilidad. Todo el debate sobre la estabilidad de las plantillas y la rigidez del mercado de trabajo en España está impregnado de este tipo de problemas (Fernández, Garrido y Toharia, 1991: 51).

(1990) revelaron más tarde que, en el transcurso de un año (1987-1988), de todos los trabajadores temporales sólo el 22% había conseguido un empleo estable, el 48,6% seguía con un contrato temporal, el 18% estaba en paro y el 5,6% había salido de la población activa (ver tabla 3.1). Esa situación empeoró en los años siguientes: a partir de 1992 sólo el 10% de los trabajadores temporales pasaba a ser indefinido al año siguiente.

**TABLA 3.1:** Situación de los trabajadores temporales un año más tarde

Año	Temporal	Indefinido	Parado	Inactivo	Otros	Total
1987-1988	48,6	22	18	5,5	5,9	100
1988-1989	56,6	19,1	14,6	3,8	5,9	100
1989-1990	57,6	17,8	14,9	5	4,6	100
1990-1991	63,7	12,8	14,1	4,3	5,1	100
1991-1992	57,5	14	17	6,5	5,1	100
1992-1993	56,9	9,4	23,7	5,5	4,5	100
1993-1994	63	9,2	19,6	4,6	3,5	100
1994-1995	64,4	10,8	16,4	4,9	3,6	100
1995-1996	62,7	11	17,3	5,3	3,7	100
1996-1997	65,5	11	14,8	5,2	3,5	100

Fuente: Toharia (1998). Basado en datos de la EPA y contabilizado en función de la situación en el segundo trimestre de cada año.

Pero también eran escépticos respecto a la capacidad formativa de los contratos, pues en ausencia de una regulación que conectara dicha formación con los estudios previos de los jóvenes o con el contenido específico del trabajo, ésta aparecía como una mera declaración de intenciones, que podía resultar incluso contraproducente con la reciente reforma educativa de la formación profesional<sup>123</sup>. Según Zufiaur:

... para encontrar trabajo es definitivamente más importante el nivel de formación que la *experiencia* profesional (...) La política dirigida al desempleo juvenil se fundamenta en todos los países en la formación profesional en particular y no en el salario y en las condiciones de trabajo de ese colectivo (...) Por otra parte, el tipo de trabajo al que van a acceder estos parados sin *oficio ni beneficio* será de servicios tales como camareros, mensajeros, almacenistas, empaquetadores, limpiadoras, etcétera. En una semana habrán adquirido su *aprendizaje* y arruinado al mismo tiempo las esperanzas de alcanzar una cualificación profesional...<sup>124</sup>

Sin embargo, incluso en el caso de que todas estas razones no fueran convincentes, el gobierno todavía tenía una segunda línea de defensa basada en un argumento adicional que terminaba de afilar el discurso contra los

<sup>123</sup> Ver las declaraciones de Salce Elvira en *El País*, 11-XI-1988.

<sup>124</sup> *El País*, 16-XI-1988.

sindicatos: incluso en el caso de que se produjera un cierto efecto de sustitución que perjudicara a los estables, no resultaba aceptable que estos trabajadores adultos se negasen a repartir el empleo con las nuevas generaciones. Con esta última idea se terminaba de perfilar el dilema que articulará el discurso del gobierno y de sus intelectuales afines: el conflicto entre los *insiders* (trabajadores estables adultos) y *outsiders* (trabajadores jóvenes en paro), un marco discursivo que no ha hecho más que avanzar desde entonces hasta convertirse en el centro del debate actual.

Bajo estas premisas lógicas, y con el drama del desempleo juvenil como telón emocional de fondo, la pregunta que se derivaba inmediatamente del razonamiento de los defensores del PEJ era: ¿por qué los sindicatos se oponen frontalmente a un plan necesario? Y la respuesta parecía casi inevitable: «para evitar la competición *desleal* [de los jóvenes] con los que ya tienen empleo»<sup>125</sup>. Al trasluz de este enfoque, los sindicatos aparecían como defensores de un interés corporativo y particular, y con frecuencia eran interpelados en un tono directamente culpabilizador: «[los sindicatos] tendrán que explicar [a los trabajadores] porque se oponen a que sus hijos en paro tengan una oportunidad de trabajo»<sup>126</sup>.

Junto a esta denuncia de la postura insolidaria de los sindicatos (y su base social: los trabajadores adultos con empleo), se les atacaba por «hablar en nombre de los jóvenes sin contar con su voluntad y sus intereses» y estar sus críticas «alejadas del joven real, del joven español que vive el problema cotidianamente»<sup>127</sup>. Se producía de este modo una lucha por la representación discursiva legítima de los intereses y las preocupaciones de diferentes grupos sociales, un asunto sobre el que girará una

---

<sup>125</sup> Ludolfo Paramio en *El País*, 7-XI-1988).

<sup>126</sup> Marugán en *El País*, 20-XI-1988. Como explica Andrés Bilbao: «Los sindicatos [tras la transición] se van a encontrar en una posición peculiar: son legales, pero su intervención (...) impide la recuperación económica. En los años sesenta la tecnocracia franquista los satanizaba como disolventes del orden social. En los años ochenta la tecnocracia los sataniza como disolventes del orden económico. El nuevo argumento antisindical se va a desplegar conectando dos aspectos. Culpabilizando a los sindicatos de la crisis primero y enfrentándolos con los sectores más perjudicados por la crisis. De este modo, en el más puro estilo manchesteriano, se llega a argumentar que los sindicatos son perjudiciales para los trabajadores» (1991: 256).

<sup>127</sup> Las citas son de Paramio (*El País*, 7-XI-1988) y Alonso (*El País*, 26-XI-1988) respectivamente (éste último, sorprendentemente, en el mismo artículo decía lo siguiente: «debería dejarse de hablar en nombre de los jóvenes sin contar con su voluntad y sus intereses»). Incluso 15 años más tarde, Carlos Solchaga persistía en esa retórica: «Yo no veía en la reivindicación [del 14-D] fundamentos muy serios para que la gente hiciera huelga general: ¡todo porque el Gobierno quisiera aumentar el empleo de los jóvenes!» (cit. en Iglesias, 2004: 124), y Javier Solana también: «...visto desde la perspectiva actual, el contrato de inserción juvenil era un proyecto fantástico. Se lo cargó Nicolás Redondo, ¡por narices! ¡Cuando habíamos resuelto un problema grave que afectaba a la gente joven, y a muy bajo presupuesto, va Nicolás y la arma!» (cit. en Iglesias, 2004: 204).

buen parte del conflicto alrededor de la huelga general. Todo esto chocaba, nuevamente, con determinados hechos, como que la mayor parte de las asociaciones juveniles, empezando por el Consejo de la Juventud, se opusieran también al PEJ y formaran una plataforma que llegó a convocar una multitudinaria manifestación de jóvenes en Madrid<sup>128</sup>. Pero lo que nos interesa aquí no es tanto la adecuación a la realidad de las ideas que se pusieron en circulación, como su consistencia lógica y su eficacia pragmática.

Para terminar, debe decirse algo del tercer actor en liza: la CEOE, que en este episodio actuó más bien como un convidado de piedra. La patronal apoyó el PEJ, pero con poco entusiasmo. Como en 1984, su prioridad seguía siendo abaratar y facilitar el despido, pero no desdeñaba la posibilidad de obtener otras ventajas. Como resume Fabián Márquez:

El gobierno siguió instalado en la teoría de que había que incentivar la contratación (...) y había hecho unas cuentas de la lechera, en las que si se financia o se subvenciona con tal cantidad cada puesto de trabajo, vamos a llegar a las elecciones con una creación de 400.000 empleos juveniles más (...) El Plan de Empleo Juvenil fue un producto que no nos venía mal, porque a nadie le amarga un dulce, pero que creíamos en él poquísimo (entrevista).

### 3. LA HUELGA DEL 14-D

La huelga del 14 de diciembre de 1988 fue probablemente la más importante de la historia española: de los 11,7 millones de personas ocupadas, se sumaron a la huelga 10,7 millones (84,8%) y trabajaron 1,7 millones (15,2%), según un sondeo realizado esa misma tarde (Aguilar y Roca, 1991: 17). Diez segundos antes de las 0 horas de ese día los trabajadores de los estudios centrales de RTVE empezaban la cuenta atrás al unísono para detener su trabajo al mismo tiempo y evitar que nadie fuera sancionado, mientras los que se encontraban en el repetidor de Navacerrada se preparaban para interrumpir la emisión, en un par de acciones que expresaban toda una economía moral de clase. El apagón televisivo fue la señal para el comienzo de esta jornada histórica, en la que hasta los futbolistas de Primera División hicieron huelga<sup>129</sup>.

Como he apuntado, el Plan de Empleo Juvenil fue la gota que colmó el vaso, pues las divergencias venían de más atrás y eran mayores: «[el PEJ]

---

<sup>128</sup> Ver *El País*, 1-XII-1988.

<sup>129</sup> Esto último provocó una polémica entre Txiki Benegas, que criticó a los futbolistas (*El País*, 24-XI-1988), y Jorge Valdano (*El País*, 27-XI-1988) que le respondió en las páginas de la prensa.

no fue el factor determinante –según un dirigente de CCOO– pero fue el factor desencadenante» (Ariza en Cerviño 2003: 214). Puede interpretarse la huelga como «la expresión de rechazo a toda una política económica» (Redondo en Cerviño 2004: 214), y este rechazo quedaba reflejado en los cinco puntos que componían la plataforma reivindicativa de la huelga (ver cuadro 3.1) aunque se extendía a toda la «deriva neoliberal del PSOE»<sup>130</sup>.

**Cuadro 3.1:** Plataforma reivindicativa de la huelga de 1988

- 
1. Cumplimiento del AES en el punto por el que la cobertura del subsidio de desempleo debía alcanzar al 48% de los parados (en 1987 cubría únicamente al 28,9%).
  2. Recuperación del poder adquisitivo de los salarios y las pensiones afectados por el error gubernamental de previsión de la inflación en 1988 (se previó un 3% y subió un 5,8%) .
  3. Equiparación de las pensiones mínimas al SMI (tal como defendía el programa electoral del PSOE de 1986).
  4. Reconocimiento al derecho a la negociación colectiva de los funcionarios de la Administración Pública
  5. Retirada del Plan de Empleo Juvenil propuesto por el gobierno.
- 

¿Eran estos los verdaderos motivos de la huelga? Como ya se ha sugerido, existe una línea interpretativa según cual lo que se estaba dirimiendo en esta huelga «no era tal o cual medida de política económica sino el papel de los sindicatos en la toma de decisiones de política económica» (Juliá, 1989: 65) o, como escribiría más adelante José María Maravall (1991) citando a Lewis Carroll, «quién manda aquí». Siendo éste un aspecto relevante, el conflicto no puede reducirse a él.

Pueden identificarse tres grandes ejes de conflicto, interrelacionados entre sí, detrás de la huelga general (Aguilar y Roca, 1991). El primer eje, de acuerdo con lo anterior, era la lucha entre el gobierno y los sindicatos por definir la posición de cada uno en el marco institucional de la joven democracia: los sindicatos denunciaban que se les hubiera relegado a un papel cada vez más subsidiario, mientras que el gobierno se escudaba en la legitimidad parlamentaria y rechazaba ser rehén de ningún grupo corporativo. El segundo eje era la lucha de la clase trabajadora (y de sus organizaciones: los sindicatos) contra la política económica y social del gobierno. El objetivo de la movilización era una mejora en las condiciones

---

<sup>130</sup> La expresión está extraída de esta parte de la entrevista a Apolinar Rodríguez: «El desacuerdo era sobre la política económica y social. Digamos que no merece la pena adentrarnos en el Plan de Empleo Juvenil, o en el tema de las pensiones, o en el tema de la cobertura. Yo creo que fundamentalmente, la confrontación se establece por la deriva neoliberal del gobierno».

de vida y trabajo, pues los sacrificios impuestos por la crisis en forma de moderación salarial, desempleo y precariedad no parecían obtener recompensa ahora que había comenzado la recuperación económica; pero la protesta también tenía un componente expresivo de defensa de una economía moral solidaria opuesta al *enrichissez-vous* que transmitía el gobierno (ver las declaraciones de Solchaga que abren el capítulo). El tercer eje, resultado de los otros dos, era la lucha dentro de la familia socialista entre dos modelos socialdemócratas diferentes, el del PSOE y el de la UGT, que se habían ido perfilando en los años anteriores. La huelga general fue la cristalización de estos tres procesos, que confluyeron en un conflicto abierto entre los sindicatos y el gobierno socialista.

¿Qué postura adoptó el resto de actores políticos y sociales? Contra la huelga se alineó la mayor parte del arco parlamentario: desde el PSOE, que mantuvo una gran cohesión interna frente a la amenaza de divisiones, hasta la derecha de Alianza Popular (luego PP), que no obstante intentó aprovecharla para desgastar al gobierno<sup>131</sup>, pasando por los nacionalistas conservadores de CIU o PNV y el centro declinante de CDS. También se opuso, en ocasiones con cierta virulencia, la patronal CEOE, que calificó la huelga de «injusta, antisocial, ilegítima, inoportuna e irresponsable»<sup>132</sup>. Igualmente, los grandes medios de comunicación mostraron su oposición a la huelga y criticaron a los sindicatos por escoger una acción desmesurada. Según editorializaba *El País*: «el paro general constituye una iniciativa desproporcionada en términos racionales, y la elección del asunto del empleo juvenil para hacerla fermentar, un ejemplo de incoherencia»<sup>133</sup>. A favor de la huelga se alinearon los nueve diputados de IU y EE, la Plataforma Juvenil y el Consejo de la Juventud, asociaciones de la sociedad civil (como Cáritas, Cristianos por el Socialismo o la Unión de Actores), y el resto de sindicatos (desde la central vasca ELA a la libertaria CNT).

En el mes que transcurrió desde el anuncio de la huelga hasta su celebración se produjo una dura batalla política, que se extendía desde las movilizaciones sociales hasta las tribunas de los periódicos. La convoca-

---

<sup>131</sup> Esto quizás confundió a algún dirigente del PSOE que pidió a los trabajadores que no secundaran una huelga «entre cuyos convocantes aparece Manuel Fraga Iribarne [líder de AP y ex-ministro franquista]» (Benegas, *El País*, 24-XI-1988), lo que provocó la indignada respuesta de los sindicatos y la mofa del propio Fraga. Lo cierto es que esta manipulación tuvo cierto éxito, porque aparece como un hecho acreditado en un ensayo académico (Colomer, 1990: 243) curiosamente titulado *El arte de la manipulación política*. Todavía hoy, Carlos Solchaga se refiere a «una huelga general apoyada desde la CEOE y desde la derecha, lo cual no deja de ser sorprendente» (entrevista con el autor). Una cosa es que la patronal «no pusiera especiales obstáculos a la convocatoria de huelga» –como reconoce en la entrevista Antón Saracibar, el responsable de organización de UGT–, y otra que la apoyara.

<sup>132</sup> *El País*, 30-XI-1988.

<sup>133</sup> *El País*, 1-XII-1988.

toria de la huelga general obtuvo una contundente respuesta por parte del gobierno y del PSOE, que desplegaron una intensa campaña anti-sindical para deslegitimar la protesta. Esta campaña estaba basada en cuatro flancos discursivos, ninguno de los cuáles concedía mucha atención a las reivindicaciones sindicales ni se basaba en las ventajas del propio PEJ.

El primero era un intento de estigmatizar la huelga como una forma de protesta desmesurada y anacrónica<sup>134</sup>, que podía derivar en acciones de violencia. Para ello se rememoraban los episodios huelguísticos de otras épocas (el antecedente inmediato debía buscarse –según Benegas– «en la huelga de Asturias de 1934»<sup>135</sup>), y se sembraba el temor de los posibles altercados que fuera a producir. Como rezaba un titular de prensa: «El PSOE asegura que los sindicatos recurrirán a la violencia para garantizar el éxito de la huelga»<sup>136</sup>. Conscientes del primer peligro, los sindicatos escogieron el pudoroso término de «paro general» para nombrar a la huelga sin traer de vuelta fantasmas históricos del pasado; y respecto al segundo, insistieron una y otra vez el carácter pacífico de la protesta.

El segundo flanco consistía en enfrentar legitimidades: la del sindicato, como un grupo de interés, contra la del sistema político representado por el gobierno y el parlamento. La idea básica era que en una democracia la voluntad popular residía en estas instancias, y era a ellas a quienes correspondía la gestión política, de modo que los sindicatos estaban excediéndose en sus atribuciones (en parte, se decía, para suplir a una oposición política inexistente). Este discurso también adoptaba un tono ple-

---

<sup>134</sup> Felipe González declaró, en este sentido: «Desde la década de los años veinte no ha habido una huelga general en Suecia, ni en el Reino Unido, ni en la República Federal de Alemania. El presidente argentino, Raúl Alfonsín, me recordó hace poco que en cinco años de gobierno ha tenido 13 llamadas a la huelga general. Lo que hay que saber es qué modelo de sindicalismo se persigue: el europeo o el argentino» (*El País*, 13-XII-1988).

<sup>135</sup> *El País*, 24-XI-1988.

<sup>136</sup> *El País*, 27-XI-1988. Al hilo de esta noticia es interesante la apreciación del historiador Manuel Tuñón de Lara: «como historiador me apena mucho que miembros de un gobierno, que considero el mejor de España desde hace más de medio siglo, se confundiesen cada vez que hacían evocaciones históricas sobre las huelgas generales, en buena parte por su obsesión de declarar “política” la huelga del 14-D, sabedores de que ese adjetivo hace temblar a buenas gentes de espíritu conservador que no han olvidado los “buenos tiempos de la democracia orgánica”. Además de que hicieron creer a al gente que en España cada huelga general había sido una carnicería» (Tuñón de Lara, 1992: 507). La estrategia del PSOE fue contraproducente, como explica Zufiaur (UGT): «la Huelga del 14-D no se explica en su dimensión tan enorme y tan total si no se entiende el miedo que metió el gobierno. El gobierno, y los ministros y los portavoces, etcétera, que salían a la televisión, empezaron a decir que aquello era una Huelga política, y hablar de una huelga política en España, pues automáticamente la memoria colectiva de la ciudadanía llevaba a una huelga revolucionaria, a una huelga que nos llevó durante la Guerra Civil, a la revolución de Asturias, a una serie de cosas, es decir, metió tal miedo en la población que eso es lo que explica que en pueblos donde no había fábricas, pues la gente no salió de casa» (entrevista).



biscitarario cuando se alertaba, desde el Gobierno, de la deslegitimación que sufriría el gobierno o se consideraba la posibilidad de convocar elecciones anticipadas. En palabras de un dirigente del PSOE:

Si la huelga general es un éxito, todos harán la lectura de que el gobierno ha quedado deslegitimado (...) Que todo el mundo sea consciente de lo que se ventila: se va a la huelga general contra un gobierno elegido democráticamente<sup>137</sup>.

Una ramificación de este argumento era la idea de que era una huelga “política” contra el Gobierno del PSOE, auspiciada por la izquierda comunista y seguida por unos sindicatos que, bien por tradición (CCOO), o bien por conveniencia (UGT) deseaban erosionar al gobierno socialista<sup>138</sup>. Los sindicatos respondieron con claridad que sus reivindicaciones se limitaban a *las políticas* del gobierno. Antonio Gutiérrez (CCOO) declaró que «el éxito de la huelga debe provocar la disolución de la política económica, no del Parlamento»<sup>139</sup>, y Apolinar Rodríguez (UGT) recuerda que

la huelga, lo que pretende es exigir el cambio de esa política económica y social. No era una huelga revolucionaria, ni queríamos cambiar el gobierno, simplemente lo que exigíamos en aquel entonces es que el gobierno cambiara su política económica y social (entrevista).

El tercer flanco estaba relacionado con éste último y se basaba en que los sindicatos estaban defendiendo intereses corporativos, mientras que el gobierno estaba en mejor disposición de velar por el interés común. Como puede apreciarse, el argumento era paralelo y estaba vinculado con la retórica *insiders-outsiders*: los sindicatos miraban tan solo por los intereses de su base social (trabajadores estables adultos), pero daban la espalda a las necesidades de sectores más desfavorecidos, empezando por los jóvenes que no podían acceder al mercado laboral<sup>140</sup>. Los sindicatos,

---

<sup>137</sup> Martín Toval en *El País*, 24-XI-1988. Según Cercas (PSOE): «[los ciudadanos] no están calibrando lo que puede ocurrir tras la huelga. No hay cultura política en este país para calibrar que una huelga general se hace para cambiar el gobierno y eso es lo que están ocultando sus inductores» (Cercas, *El País*, 28-XI-1988). Toda esta retórica recordaba a la campaña del primer ministro conservador británico Edward Heath en las elecciones de 1974 bajo el *slogan*, dirigido contra los sindicatos, *Who governs Britain?*, que se saldó con una derrota ante los laboristas.

<sup>138</sup> Ver los artículos de Claudín y Tezanos en *El País* recogidos en Julia (1989).

<sup>139</sup> *El País*, 1-XII-1988. En la entrevista abundaba en la misma idea: «el 14-D no [era] para tumbar a ningún gobierno, sino políticas concretas o decisiones concretas que considerábamos injustas desde el punto de vista social y laboral» (entrevista a Antonio Gutiérrez).

<sup>140</sup> El discurso *insiders-outsiders* y el carácter corporativo de los sindicatos españoles también ha sido defendido por algunos investigadores (Boix, 1996), cuya justificada reputación académica no se ha visto afectada por la falta de evidencia empírica para avalar tal argumento. Diversos estudios empíricos realizados para el caso español, ya sea a nivel de las confederaciones sindicales (Cervino, 2003) o de empresa (Iriso, 1992), no apoyan esta

empero, argumentaban que los principales beneficiarios de sus reivindicaciones eran los parados, los pensionistas y los jóvenes, es decir, colectivos que no pertenecían a su afiliación o a su electorado. Como recuerda Apolinar Rodríguez (UGT):

[La movilización en torno al 14-D] es la más anti-corporativa que ha vivido nuestro país (...) Yo creo que la UGT de finales de los ochenta la reflexión que hace es justamente la reflexión anti-corporativa por antonomasia. Y ese discurso se visualiza de una manera absolutamente nítida en la huelga general de 1988. Es decir, todas las reivindicaciones del 88 son reivindicaciones [anti-corporativas], que incluso los sindicatos europeos, más tradicionales, nos señalaban el miedo a que fuéramos con un proyecto, con una plataforma de movilización, en el que le pedíamos a los trabajadores fijos que ayudaran a los demás (...) porque el contrato de empleo juvenil, como centro, como icono de esa movilización, era para los jóvenes que no estaban sindicados, la revalorización automática de las pensiones, que era para los que no estaban sindicados, la puesta en marcha en nuestro país de la pensión asistencial, que era para el que nada tenía, que no lee periódicos, que no participa de la vida sindical, y el derecho de negociación colectiva para los funcionarios donde no teníamos nuestra mayor presencia sindical, es decir, cuando uno suma los colectivos a los que atiende, en base a las reivindicaciones (...) entonces, esos colectivos son veinte millones de personas, y todos ellos son ajenos a ese núcleo duro, por lo llamarlo de alguna manera, de clientela sindical, de trabajadores maduros, con contrato estable, una parte de ellos en las grandes empresas, etcétera, que lo que hicieron fue movilizarse por los demás, es decir, que si hay una huelga en España, que es anti-corporativa por antonomasia es la del 88 (entrevista).

El cuarto flanco consistía en reducir el conflicto a una disputa familiar entre partido y sindicato por el poder dentro del socialismo. Manuel Chaves (ministro de Trabajo y ex-dirigente de UGT) lo expresó con máxima claridad: «[la posición de UGT] se debe a la dinámica de lucha por el poder político dentro de la familia socialista»<sup>141</sup>. Esta discurso tenía una ramificación personalista contra Nicolás Redondo, cuya expresión pública más cruda se produjo más adelante, cuando Alfonso Guerra (número dos del PSOE) le acusó de no haber superado la frustración de no haber conseguido el liderazgo del PSOE en el Congreso de Suresnes<sup>142</sup>. Este eje

---

teoría. En realidad, un simple vistazo a las reivindicaciones del 14-D (centradas en jóvenes, pensionistas y parados), o a la huelga de 1992 contra el recorte en las prestaciones por desempleo, debería servir para poner en sordina tales interpretaciones, a las que me referiré en el capítulo 7.

<sup>141</sup> *El País*, 13-XII-1988.

<sup>142</sup> *El País*, 15-I-1989. Las acusaciones de este tipo alcanzaron cotas un tanto esperpénticas. Javier Solana, entonces Ministro de Educación y luego presidente de la OTAN, declaró unos años más tarde: «Con Nicolás Redondo pinchamos. No porque Felipe –como algunos han querido interpretar– pretendiera imponer a Nicolás que era él el que mandaba, sino porque

discursivo planteó el debate del papel del sindicato dentro de la estrategia socialista, un asunto que abordaré con detenimiento en el capítulo 7.

Estas cuatro líneas de ataque tenían algo en común: ninguna abordaba el debate sobre la política económica y social, el blanco real de la crítica de los sindicatos, que era excluida de la agenda gracias al ideologema de que era «la única política posible». La campaña anti-sindical fue en muchos sentidos contraproducente: la atemorización con los posibles episodios de violencia invitó a una parte de la población (en especial, a los pequeños comerciantes) a quedarse en su casa; la defensa de la soberanía del sistema político frente a otras expresiones sociales probablemente reforzó la necesidad de canalizar el malestar social a través de la movilización; el ataque a los sindicatos por su miopía (o egoísmo) corporativo dio razones a quienes acusaban al gobierno de mantener una actitud arrogante; y al denunciar la politización de la huelga, «el gobierno procedió a politizarla mucho más» (Juliá, 1989: 137). Durante ese tiempo, se produjeron contactos discretos para conseguir que el gobierno retirara el plan, pero no se consiguió<sup>143</sup>. En público, sin embargo, el gobierno no dejó de hacer un ofrecimiento de diálogo que, a juicio de los sindicatos, no era «más que una campaña de imagen, de gestos que unas veces son más agrios, otras más dulces, pero todos ellos vacíos»<sup>144</sup>.

El caso es que, tras una activa campaña de movilización social y pedagogía pública, que incluyó diversas huelgas parciales para extender entres los diversos sectores la seguridad del triunfo, los sindicatos lograron dar un vuelco a la actitud de la opinión pública respecto al PEJ y consiguieron un amplio apoyo a sus reivindicaciones. Como recuerda vivamente Apolinar Rodríguez (UGT):

Nos aconsejan que no vayamos a la huelga porque va a ser un fracaso absoluto (...) y tenían encuestas en la mano de que era así, es decir, que a finales de octu-

---

era Nicolás el que quería mandar en Felipe. Nicolás no supo adaptarse a la situación. Y no supo adaptarse por problemas psicológicos... lo que sí tengo claro es que Nicolás tenía una cierta frustración... la envidia, la frustración, tienen en esta confrontación un papel importante» (cit. en Iglesias, 2004). En un tono parecido, Carlos Solchaga escribía: «Donde, en el caso de González, destacaba la seguridad y la confianza en sí mismo, en el caso de Redondo brillaba su inseguridad personal y su desconfianza hacia todo el mundo. Si González, quizás por eso mismo, no hacía alarde de autoritarismo, Redondo no podía concebir el ejercicio del liderazgo sin el uso de una autoridad con frecuencia brutal [...] Eran proverbiales los odios africanos de Redondo, particularmente el que fue incubando contra el propio Felipe González» (Solchaga, 1997: 146).

<sup>143</sup> Según señala Apolinar Rodríguez: «intentamos por todos los medios disuadir al gobierno de esa medida, con todo tipo de reuniones discretas, para evitar la huelga general, y eso es el esfuerzo que hace particularmente Nicolás Redondo; todos nosotros con él, pero de manera muy especial Nicolás, con el presidente del gobierno y tal, a lo largo del mes de octubre de 1988» (entrevista).

<sup>144</sup> Apolinar Rodríguez (UGT) en *El País*, 12-XII-1988.

bre del año 88, la aceptación del Plan de Empleo Juvenil era superior al 80% de la población. Es muy lógico todo: quiero decir, padeces un discurso, y dices: «¿qué prefieres?, que el chaval esté con el botellón, ahí tirado, o que esté en un empleo malillo?» Por lo menos, pues que vaya trabajando en algo y tal. Es decir, es como un discurso sensato, visto para, al que le dan esos parámetros de referencia (...) Yo tenía un pesimismo prudente (...) El sindicato se planteaba que tenía que movilizarse porque ante una movida así es necesario que un sindicato se movilice, cualquiera que sea el nivel de éxito social que produzca esa movilización, es decir, más por el contenido ético de la movilización, que por su valor instrumental (...) Y entonces, lo que nos planteamos [es] que en una sociedad democrática lo fundamental es la comunicación [...] Nuestra labor era más franciscana, humilde, de ir pueblo a pueblo, sitio a sitio, centro a centro, y hacer nuestra propia valoración del Plan de Empleo Juvenil (...) Llegamos a los pueblos más pequeños (...) los sitios más increíbles, de ocho en ocho, de veinte en veinte, de cien en cien, de cuatrocientos en cuatrocientos, es decir, a todos los niveles (...) Y esto tiene una importancia, porque cuando llega los primeros días de diciembre ya había cambiado la percepción social del Plan de Empleo Juvenil, y las encuestas eran justo a la inversa, es decir, que la mayoría de los ciudadanos estaban en contra del Plan de Empleo Juvenil. ¿Qué es lo que se había producido antes? La movilización cultural, y ésa se había ganado antes del 14 de diciembre (...) (entrevista).

El resultado fue un éxito incontestable de la huelga. Se consiguió paralizar el transporte y las grandes empresas, pero también cerró el pequeño comercio y las calles quedaron «tan desiertas como un Viernes Santo» (Carabaña, 2001: 46). Por supuesto, tras el éxito de la huelga había diferentes razones, lo que dio lugar un buen número de interpretaciones rivales. Según un sondeo publicado dos días después<sup>145</sup>, a la pregunta por las razones que motivaban a los huelguistas, el 31% señalaba el acuerdo con los sindicatos, el 19%, la oposición al gobierno, el 32%, el miedo a los piquetes y los altercados, y el 6%, la dificultad para trasladarse al trabajo<sup>146</sup>. Pero eso no modificaba el hecho de que algo había cambiado tras el 14-D.

El éxito de la huelga puso también de relieve la distancia que separaba a la protesta popular de los centros de poder (especialmente: gobierno, parlamento y medios de comunicación) que se habían opuesto a ella, con la potencial deslegitimación que tal brecha pudiera producir (ver el análisis de Bilbao, 1995). La imagen que mejor expresa esta distancia quizás sea la de los diputados nacionales debatiendo sobre la peste del porcino en sesión parlamentaria mientras el resto del país se paralizaba

---

<sup>145</sup> Ver *El País*, 16-XII-1988.

<sup>146</sup> Nótese que la pregunta del sondeo, a juzgar por la noticia, no era «¿por qué ha hecho usted huelga», sino «¿por qué cree usted que los huelguistas han hecho huelga?».

por completo. Pero esa actitud desdeñosa no se pudo mantener por más tiempo. Salvo en contadas excepciones<sup>147</sup> el gobierno no tuvo más remedio que aceptar el «sonoro aldabonazo social» –por emplear la expresión utilizada por el propio Secretario de Empleo<sup>148</sup>–, si bien su respuesta no fue la que esperaban los sindicatos, y hubo de pasar un tiempo para que la reivindicaciones de éstos fueran parcialmente satisfechas.

#### 4. LOS RESULTADOS DE LA HUELGA

¿Qué efectos tuvo el éxito de la huelga en la actitud del gobierno y en el contenido de sus políticas sociales y de empleo? Uno de las ideas más repetidas por el gobierno en los prolegómenos de la huelga era que ésta iba a resultar inútil (Aguilar y Roca, 1991), probablemente con la intención práctica de contrarrestar el viejo lema sindical de que «la lucha paga»<sup>149</sup>. Incluso dos años más tarde, el Secretario de Empleo opinaba que «la etapa de confrontación entre 1987 y 1989 no [había] dejado ningún resultado positivo»<sup>150</sup>. Pero lo cierto es que la huelga sí provocó un giro social en la política del gobierno, aunque el camino para llegar a él fue bastante accidentado: hubo que esperar a las elecciones de otoño de 1989 para que el gobierno superase su rechazo inicial y accediese a cumplir algunas de las reivindicaciones sindicales, con la esperanza (frustrada) de lograr que los sindicatos aceptaran nuevamente la política de moderación salarial. Veámoslo con más detalle.

En los días siguientes a la huelga, el presidente del gobierno reconoció inmediatamente su éxito y se mostró dispuesto a negociar, pero a renglón seguido subrayó las «limitaciones presupuestarias» para atender las reivindicaciones sindicales. Se convocó una mesa de negociación con los sindicatos con el objetivo de tratar estos cuatro puntos: derecho a la negociación colectiva de los funcionarios, equiparación de las pensiones al SMI, ampliación de la cobertura de la prestación por desempleo, y re-

---

<sup>147</sup> El número tres del PSOE, Txiki Benegas, negó que la huelga hubiera sido un éxito, pero hubo quien fue más allá. El ex-ministro de Economía Miguel Boyer declaró: «quizás no haya más remedio que pasar de una vez por esta prueba del giro social para que este país compruebe a qué males lleva. El giro social significa más inflación, menos inversión y menos empleo (...) con esa experiencia España se podría enterar de una buena vez de lo que vale un peine» (*El País*, 16-XII-1988).

<sup>148</sup> Espina en *El País*, 28-XII-1988.

<sup>149</sup> A esa idea respondían las declaraciones de diversos dirigentes, como José María Benegas: «Lo peor de esta huelga es que es inútil» (*El País*, 10-XII-1988), o Manuel Escudero: «Será una huelga quizá con mucho ruido pero ciertamente con pocas nueces, porque nada concreto van a conquistar los trabajadores» (*Cinco Días*, 13-XII-1988).

<sup>150</sup> *El País*, 1-X-1990.

cuperación del poder adquisitivo de funcionarios y pensionistas. El PEJ se guardó, sin mucho ruido, en un cajón, y las únicas referencias al plan fueron para amenazar con retomarlo. Pero en los otros temas la negociación fracasó. Según Olié, «el debate se convirtió (...) en un regateo incomprensible para la población» (2004: 294). Los sindicatos se retiraron tras comprobar la negativa del gobierno a modificar sus posturas<sup>151</sup>. En esta tesitura, el gobierno buscó el apoyo del Parlamento y pactó con la Alianza Popular un paquete de medidas sin acuerdo sindical, que se plasmó en el RDL 3/89 y fue refrendado por el Parlamento en abril. Con este tímido giro social “unilateral” se hacían algunas concesiones en relación a la cobertura de desempleo, la revalorización de las pensiones mínimas y el salario de los funcionarios, pero su magnitud era tan baja que incluso rebajaba el último ofrecimiento hecho por el gobierno en la negociación. Los sindicatos consideraron de todo punto insuficiente la medida y la criticaron por ser un «intento derechista de taponar las demandas sociales» (Apolinar Rodríguez cit. en Olié 2004: 295).

En abril se abrió otra segunda negociación: la «mesa de empleo», que contó también con la participación de la CEOE. La posición de los sindicatos se basaba en cuatro ejes: uso del sector público para generar empleo, reparto del trabajo, actuaciones sobre los beneficios para dirigirlos a la inversión y control del fraude en la contratación temporal<sup>152</sup>. El gobierno admitía la posibilidad de mejorar la lucha contra el fraude, pero en relación a otros aspectos limitaba su propuesta a la promoción de la formación profesional para facilitar la inserción laboral a los jóvenes o a los incentivos para la contratación indefinida de determinados colectivos. La CEOE apoyaba la idea de fortalecer la formación profesional o incentivar la inversión productiva, pero se negaba en redondo al reparto del trabajo o el control sobre la contratación temporal. La negociación fue, de nuevo, un «diálogo de sordos» (Olié, 2004: 299) y se rompió definitivamente cuando los sindicatos pusieron como condición un plan de inspección de todas las contrataciones temporales en el que participaran los propios sindicatos. Ante la falta de acuerdo el gobierno volvió a aprobar alguna tímida medida en solitario: en esta ocasión, incentivos (en forma de exención fiscal o subvención directa) a los contratos estables para determinados colectivos<sup>153</sup>.

---

<sup>151</sup> La valoración sindical de las razones del fracaso pueden verse en el artículo de Antón Saracibar (*El País*, 29-III-1989).

<sup>152</sup> Ver el documento «Reflexiones de UGT para un compromiso de progreso para el empleo».

<sup>153</sup> En concreto, se incentivaba la contratación indefinida de estos cuatro colectivos: personas menores de 25 años; personas de entre 25 y 30 años que buscaran su primer

Así pues, los resultados obtenidos por la huelga en esos meses fueron prácticamente inexistentes. El más reseñable fue un decreto<sup>154</sup> que casi universalizaba la asistencia sanitaria, ampliando el porcentaje de ciudadanos protegidos del 86% al 98%, una iniciativa que, aunque venía de más atrás, recibió un impulso al calor de las movilizaciones. Después del verano se celebraron las elecciones generales, y tras ellas se produjo un punto de inflexión en la postura del gobierno. Los sindicatos se opusieron, antes y después de los comicios, a la instrumentalización plebiscitaria que podía hacer el gobierno de las elecciones<sup>155</sup>. Según las palabras del Secretario de CCOO: «decir que el 14-D queda deslegitimado con las elecciones además de incorrecto es de enorme peligrosidad democrática»<sup>156</sup>. Eso no obstó para que tomarán partido: CCOO pidió el voto para opciones más de izquierda, y UGT abandonó la tradición de pedir el voto para el PSOE. Nicolás Redondo sugirió que perder la mayoría absoluta «quizás le llevara [al gobierno] a plantearse una mayor sensibilidad social» (cit. en Oliet 2004: 308).

La esperada caída electoral del PSOE no se produjo (ver tabla 3.2). El PSOE perdió casi 800.000 votos, pero gracias al sistema electoral español pudo retener la mayoría absoluta (por un solo diputado, eso sí: 176 escaños frente a los 175 del resto) con el 44% de los votos. La erosión electoral fue considerable, sobre todo si se considera el crecimiento de su competidor por la izquierda (IU duplicó sus votos y sus escaños) pero quedó lejos de los pronósticos hechos por algunos dirigentes sindicales<sup>157</sup>. La mayoría absoluta del PSOE despejó muchas dudas y le brindó a éste una indudable legitimidad electoral para proseguir en su línea política. Sin embargo, del resultado electoral no podía deducirse una deslegitimación de las reivindicaciones sindicales. Dicho en otras palabras, las elecciones mostraron que no resultaba incompatible hacer huelga contra la política de un gobierno y votarle de nuevo diez meses después, pues en ambas acciones operaban lógicas situacionales diferentes. El gobierno tomó nota de esta situación y comenzó la legislatura buscando el acuerdo con los sindicatos. Como señaló Zufiaur algunos meses después: el PSOE

---

empleo; mujeres que se reincorporaran al mercado laboral; y trabajadores temporales cuyos contratos se transformaran en estables por acuerdo del convenio colectivo.

<sup>154</sup> RD 1088/1989.

<sup>155</sup> Por ejemplo, Carlos Solchaga, recordaba en una entrevista: «Y eso [adelantar las elecciones] fue lo que propuse en el primer Consejo de Ministros posterior a la huelga: “si los ciudadanos creen que, de verdad, que los sindicatos tienen razón, elegirán otro Gobierno; pero nos eligen a nosotros, sabremos qué es lo que ha pasado aquí» (cit. en Iglesias, 2004: 126).

<sup>156</sup> Gutiérrez en *Diario 16*, 8-XI-1989.

<sup>157</sup> Ver las declaraciones de Nicolás Redondo en *El País*, 10-III-1989

cambió el análisis post-electoral de «hemos ganado contra todos» por la estrategia de «no podemos gobernar contra todos»<sup>158</sup>.

**TABLA 3.2:** Resultados de las elecciones al Parlamento (1982-1996)

	<b>1982</b>		<b>1986</b>		<b>1989</b>		<b>1993</b>		<b>1996</b>	
	Votos (%)	Diputados	Votos (%)	Diputados	Votos (%)	Diputados	Votos (%)	Diputados	Votos (%)	Diputados
<b>PSOE</b>	10.127 48,1	202	8.901 44	184	8.115 39,6	175	9.150 38,8	159	9.425 37,6	141
<b>AP</b>	5.548	107	5.247	105	5.285	107	8.201	141	9.716	156
<b>PP</b>	26,3		-26		25,8		34,8		38,8	
<b>PCE</b>	846	4	935	7	1.858	17	2.253	18	2.639	21
<b>IU</b>	4		-4,6		9,1		9,6		10,5	
<b>UCD CDS</b>	1.425 6,8	11	1.861 9,2	19	1.617 7,9	14	414 1,8	0		
<b>CIU</b>	772 3,7	12	1.014 5	18	1.032 5	18	1.166 4,9	17	1.151 4,6	16
<b>PNV</b>	395.656 1,9	8	309 1,5	6	254 1,2	5	291 1,2	5	319,0 1,3	5

Fuente y notas: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior. Los datos de los votos están expresados en miles.

Ya en el discurso de investidura, Felipe González mostró su disposición a discutir la “deuda social” y acercar posturas respecto a las reivindicaciones de la PSP. La propia divisiones que comenzaban a aflorar en el PSOE contribuyeron al entendimiento con los sindicatos. El ministro de Economía, Carlos Solchaga, tomó la iniciativa y mantuvo contactos discretos con dirigentes de la UGT para comunicar su voluntad real de recuperar la negociación con los sindicatos<sup>159</sup>. Su objetivo en último término era – según sus propias palabras– el siguiente:

<sup>158</sup> *El País*, 11-I-1990.

<sup>159</sup> Este episodio se relata en Martínez Reverte (2008: 264), así como en la propia entrevista mantenida con Nicolás Redondo. Según Joaquín Almunia, «Tras el 14-D, y de nuevo en los Presupuestos para 1990 y 1991, los mayores ingresos derivados del crecimiento económico habían sido destinados a dar satisfacción a las demandas sociales y a atender las exigencias sindicales, además de incrementar las inversiones públicas. Carlos Solchaga no sólo no se resistió [al pacto] sino que al comenzar la nueva legislatura se había puesto a la cabeza de las negociaciones y de los acuerdos subsiguientes con los sindicatos, preparándose quizás para jugar un papel político mayor, en un momento en el que la estrella de Alfonso Guerra palidecía» (Almunia, 2001: 259; ver también Cerviño, 2003: 261). Solchaga da otra versión en su entrevista con Iglesias (2004).



Nosotros, para demostrar que no estábamos en una actitud después de la huelga de rencor o de revancha, aceptamos, en una primera parte, ceder en una serie de cosas que ellos consideraban que era la deuda social indispensable, para negociar el contrato de trabajo y en general toda la reforma del mercado de trabajo y algunas otras cosas en la segunda fase (...) Para la época, habíamos entrado ya en el SME por un lado, y estábamos ya muy avanzados en el proyecto de lo que luego sería el contenido del acuerdo de Maastricht. De manera que (...) los excesos que teníamos en la inflación, por comparación a otros países europeos, los problemas que teníamos institucionales en el mercado de trabajo, etcétera había que tratar de resolverlos. De manera que todo el interés del gobierno (...) era precisamente tratar de meter en la cabeza de los negociadores sindicales (...) que hay que liberalizar mercados de trabajo y de capitales (entrevista a Carlos Solchaga).

Los sindicatos, en respuesta a la invitación de Solchaga, elaboraron conjuntamente la *Propuesta Sindical Prioritaria* (PSP, en adelante): una plataforma de propuestas que ampliaba y sistematizaba los ejes centrales de la movilización del 14-D. La PSP representaba la consolidación programática de la unidad de acción de los sindicatos. Entre otras cosas, se criticaba una política económica «ineficaz para abordar y controlar los desequilibrios de la economía española [y que llevaba] a recurrir sistemáticamente al *ajuste como única salida*, ocasionando graves costes sociales». Como alternativa a esta orientación económico-política, los sindicatos planteaban que era «posible y necesario hacer compatibles crecimiento económico, aumento del empleo, distribución más justa de la riqueza y elevación del nivel de protección social» (CCOO y UGT, 1990), y desgranaban un conjunto de propuestas para llevar a cabo esa posibilidad (ver cuadro 3.2).

Esta vez la negociaciones condujeron a importantes acuerdos en relación a la protección social y los derechos laborales: el gobierno compensó a funcionarios y pensionistas para mantener su poder adquisitivo; en el caso de estos últimos se incluyó una cláusula de revisión que ajustaba automáticamente las pensiones a la inflación real del año anterior; se reconoció el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios (y de los trabajadores de empresas públicas); y se aprobó una ley de pensiones no contributivas (o asistenciales) que amplió enormemente la cobertura de personas con derecho a pensión.

### **CUADRO 3.2: Contenido de la Propuesta Sindical Prioritaria (1989)**

---

#### **Aumento y mejora del empleo**

1. Protección y control sindical de los contratos temporales para evitar su uso fraudulento y poco garantista.
2. Revisar y simplificar las modalidades de contratación laboral, suprimiendo el contrato de fomento de empleo, con el objetivo de restituir la causalidad.
3. Reparto del trabajo y reducción de la jornada.
4. Control y eliminación progresiva de las horas extraordinarias habituales.
5. Programa de formación y empleo con especial atención a los jóvenes.

---

#### **Mejora de la protección social**

6. Extensión de la cobertura de desempleo, con especial atención a los parados de larga duración y los trabajadores del campo.
7. Ley de pensiones asistenciales.
8. Establecimiento de un salario social (o renta mínima) garantizado para situaciones de pobreza y marginal social.
9. Ampliación, mejora y defensa de la gratuidad del sistema sanitario público.
10. Promoción de vivienda social.
11. Equiparación de la protección social a los niveles europeos.

---

#### **Redistribución de la renta**

12. Cláusula de garantía para la revisión salarial de colectivos sujetos a presupuestos (pensionistas, clases pasivas, subsidiados y empleados públicos) y al salario mínimo interprofesional.
13. Un tratamiento fiscal más justo.
14. Regulación por ley de la dedicación de una parte del excedente a la inversión productiva y generadora de empleo a través de fondos específicos.

---

#### **Derechos de participación de los trabajadores**

15. Reconocimiento del derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos.
16. Comités de salud en las empresas, y protección de la maternidad y el medio ambiente.
17. Ampliación de los derechos de participación de los trabajadores en las empresas.
18. Acuerdo para la solución de conflictos laborales.
19. Procedimiento de negociación de los servicios mínimos en las áreas de servicios esenciales.
20. Derecho a la formación continuada de los trabajadores.

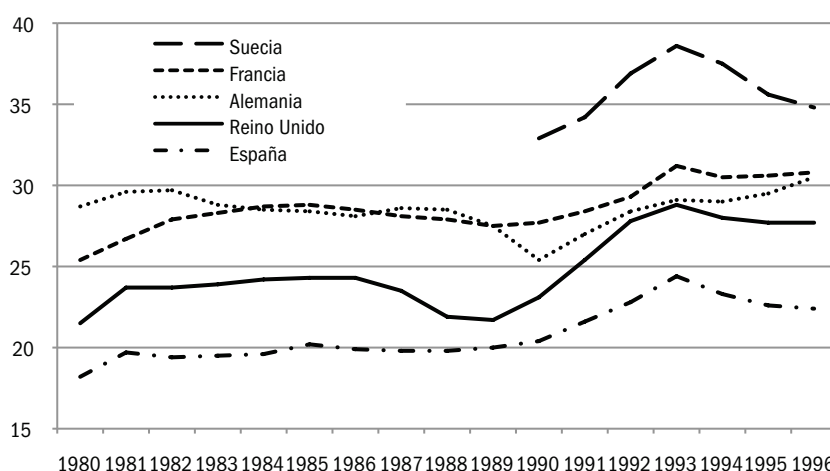
---

Fuente: CCOO y UGT (1990)

Todas estas medidas dieron forma al “giro social” que reclamaba la movilización del 14-D, y su importancia queda reflejada en la evolución del gasto social en España (ver Gráfico 3.2), que en los tres años siguientes creció casi 3 puntos (de 20 a 22,5% del PIB), recortando ligeramente la

distancia que nos separaba del resto de países europeos<sup>160</sup>. La tasa de cobertura del seguro de desempleo creció del 25,8% en 1988 al 62,2% en 1992. La estrategia de los sindicatos también tuvo efectos positivos en los salarios: su participación en la renta nacional aumentó del 50,2% al 53,6% en los cuatro años siguientes a 1988, mientras que en los once años anteriores había descendido sin interrupción desde 55% de 1977 (ver Muñoz de Bustillo, 2010: 94; y el gráfico 6.1)

**GRÁFICO 3.2:** Evolución del gasto en protección social (1980-1992)



Fuentes y notas: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (1994). El gasto en protección social está expresado como porcentaje del PIB.

La última conquista de la huelga del 14-D fue el acuerdo sobre el control de la contratación de 1990, que consistía en que los sindicatos obtenían una copia de cada contrato (la “copia básica”) de cara a evitar el fraude en el uso de los contratos temporales, que era una de las prioridades sindicales y el punto que abría la PSP. La negociación de este acuerdo despertó la oposición feroz de la CEOE, que lo presentaba como una amenaza a la libertad de empresa<sup>161</sup>, hasta el punto de que amagaron con denunciar al gobierno ante la OIT. Para los sindicatos era una forma de poner bajo control la precariedad laboral introducida por la reforma de 1984, pero también un medio para ganar protagonismo en los centros de trabajo. Finalmente, el parlamento aprobó el acuerdo suscrito por gobierno y

<sup>160</sup> Rodríguez Cabrero (2004) ofrece unos datos basados en otra fuente que, aunque difieren en la magnitud, coinciden en la dirección del cambio: del 23,8% del PIB en 1988 al 27,4% en 1993.

<sup>161</sup> Ver el artículo de Juan José Aguilar (CEOE) en *El País*, 5-VII-1990.

sindicatos<sup>162</sup>, que contenía estos tres puntos: derecho de los representantes de los trabajadores a solicitar información sobre todos los contratos que se realizaran; la creación de comisiones provinciales tripartitas de seguimiento de la contratación; y la colaboración entre sindicatos e Inspección de Trabajo para el control de la contratación. La “copia básica” se presentó como «un grandísimo logro» por los sindicatos (Liceras cit. en Cerviño, 2003: 263), pero sus efectos prácticos fueron casi irrelevantes<sup>163</sup>. Como reconoce retrospectiva y críticamente Zufiaur (UGT):

Tuvimos más voluntarismo que acierto en el intentar corregir la causalidad por la vía del seguimiento de los contratos, de la copia básica del contrato; es decir, no es posible con un sindicalismo débil en la empresa como es el nuestro (entrevista)<sup>164</sup>.

El hecho de que no surtiera apenas efecto es un indicio de la porosidad del fraude empresarial y la incapacidad de los sindicatos para frenarlo en las empresas. Pero ciertamente, tampoco la Inspección de Trabajo y el INEM eran capaces de hacerlo. En el proceso de negociación de esta ley, los sindicatos entregaron a Carlos Solchaga una circular enviada por el INEM en la que se decía lo siguiente:

la oficina de empleo registra TODOS (sic) los contratos que se le presenten sin entrar en el contenido del documento y aunque, a juicio del funcionario, éste sea manifiestamente contrario a las normas legales vigentes (*El País*, 21-VI-1990).

Volviendo a la negociación entre el gobierno y los sindicatos, el éxito del nuevo método que consistía en negociar cada asunto por separado en lugar de subordinar todos ellos a un acuerdo global, pronto encontró sus propias limitaciones. Como explicaba Solchaga en la cita de más arriba, el gobierno tenía la esperanza de que, en una segunda fase, los sindicatos accedieran a incluir un acuerdo de moderación salarial dentro de un

---

<sup>162</sup> La Ley 2/91, sobre Derechos de Información a los Representantes de los Trabajadores en Materia de Contratación (ver Cerviño, 2003: 262).

<sup>163</sup> Agustín Moreno llegó a declarar que «nadie iba a ser capaz de sacar una ley tan importante antes del tercer milenio» (*El País*, 15-V-1990). La valoración parece retrospectivamente bastante exagerada. Según un representante de la patronal: «... fue un tema que nos llevó a una guerra de guerrillas durante meses... y es de las batallas más absurdas que yo he vivido en mi vida. Porque eso, ni para los sindicatos ni para nosotros ha servido para nada. Y yo creo que hoy sigue habiendo copia básica y están amontonadas en cajas en las oficinas de empleo y nadie las mira» (entrevista a Fernando Moreno).

<sup>164</sup> Lola Liceras (CCOO) abunda en la opinión de Zufiaur: «Conseguíamos tener la copia básica de todos los contratos, pero hemos sido incapaces de controlar todo eso. Eso lo puedes gestionar en las grandes empresas. En las pequeñas empresas no lo puedes gestionar [...] es un instrumento que no ha sido válido, no ha sido útil. Se le dejó todo el peso de control de la contratación a los sindicatos, y los sindicatos no tenemos capacidad de ejercer ese control. No hay ningún problema en reconocer que los sindicatos hemos fracasado con la ley de contratos...» (cit. en Cerviño, 2003: 265).

pacto de política de rentas. Pero los sindicatos rechazaban reeditar ese tipo de pactos porque contribuían a legitimar una política económica con la que no estaban de acuerdo. En mayo de 1990 el ministro de Economía propuso el *Plan de Competitividad* y un año más tarde volvió a insistir con el *Pacto Social de Progreso* (PSP)<sup>165</sup>, que incluía la necesidad de reformar nuevamente el mercado de trabajo, de cara a eliminar las «rigideces» que impedían la creación de empleo y una mayor competitividad. Se cerraba así el «giro social» provocado por las movilizaciones alrededor del 14-D. En cuanto los desequilibrios macroeconómicos acecharon el crecimiento sostenido de la economía española desde 1986, se volvió a poner sobre la mesa la urgencia de una reforma laboral. Una secuencia que un dirigente sindical expresaba con crudeza:

La tesis siempre ha sido «hay que hacer algo». En definitiva: hay que dar carna-za a la fiera, aunque no se estuviera convencido de que eso realmente iba a crear mucho empleo, ni de que iba a solucionar nada (entrevista a Zufiaur).

Se cerraba así el “giro social” del periodo 1989-1992.

## RECAPITULACIÓN

La huelga del 14-D y el giro social posterior ocupan un lugar especial en el proceso que estamos estudiando. Si bien no se produjeron cambios significativos en la regulación del mercado laboral, este episodio fue un punto de inflexión en las relaciones laborales en un aspecto clave: el pulso que lanzaron los sindicatos al Gobierno para detener su política económica y de empleo, y con ellas los efectos remercantilizadores que llevaban consigo. Esta oposición –vacilante primero, abierta después– despertó una reacción hostil en el PSOE, que hizo que UGT y CCOO se convirtieran en el blanco de un discurso anti-sindical. Eso no impidió el éxito de la huelga de 1988 y el giro social que pasados unos meses terminó aceptando, a regañadientes, el Gobierno. En el conflicto alrededor del PEJ se condensan muchos de los elementos que han reaparecido recurrentemente en los debates posteriores sobre el mercado de trabajo.

Pero la importancia de este episodio no reside únicamente en el cambio de estrategia de los sindicatos y el giro social que obtuvieron del Gobierno. Hay otro aspecto que debe resaltarse, y está relacionado con lo que en el capítulo 1 llamé la dimensión discursiva-ideológica del poder: la oposición del movimiento obrero al PEJ (y al resto de la estrategia

---

<sup>165</sup> La coincidencia del acrónimo con el de la Propuesta Sindical Prioritaria fue interpretado por algunos comentaristas (Solans, 1995) como un guiño intencionado.

económica del PSOE) contribuyó a visibilizar la precariedad y a definirla como tal. El fracaso a la hora de controlarla no debe empañar este logro: el éxito de los sindicatos a la hora de presentar la temporalidad como un mal social, identificarla con la precariedad e incorporarla al debate público sobre las relaciones laborales. Resulta curioso que la mayor parte de personas entrevistadas dieran respuestas vagas a la pregunta de cuándo se empezó a tomar conciencia del problema que representaba la temporalidad; y es que es un error –en el que yo también caí inicialmente– pensar que eso ocurrió de forma espontánea y simultánea entre todos los sectores o actores implicados. Por el contrario, esa toma de conciencia, y en general la “construcción social” de la precariedad, fue un proceso protagonizado por los sindicatos (Miguélez y Prieto, 2008), que denunciaron muy pronto que España era el «paraíso del empleo temporal»<sup>166</sup> y fijaron en la PSP «el aumento del empleo y *la mejora de su calidad* como objetivos centrales». En todo ese proceso la movilización social alrededor del 14-D fue esencial. Como resume Apolinar Rodríguez (UGT):

Ese cambio de percepción desde noviembre a diciembre [de 1988] es lo que yo creo que marca un antes y un después respecto a la percepción social de la precariedad en el empleo, es decir, la movilización previa al 14-D. Lo que pasa, que la huelga es como los estudiantes, como a la mayoría de nosotros, que somos estudiantes irresponsables, que si no hay exámenes no estudiamos, pues la huelga es parecido, es decir, que si no hay huelga no hay una movilización tensa [para modificar la percepción de la precariedad] (entrevista).

---

<sup>166</sup> Agustín Moreno (CCOO) en *El País*, 11-VIII-1988.



### Las reformas de 1992 y 1994

En un país con el nivel de paro más alto de la Comunidad Europea si queremos acercarnos a los niveles europeos de creación de empleo la flexibilidad del mercado de trabajo es fundamental.

Carlos Solchaga, ministro de Economía.

¿Pueden los sindicatos, que son plenamente conscientes de la situación del país, aceptar pasivamente que se establezca un contrato llamado “de aprendizaje” (sin aprendizaje alguno) para personas de hasta 25 años, con 40.000 pesetas mensuales el primer año y sin desempleo ni prestación económica por enfermedad?

Nicolás Redondo, Secretario de UGT<sup>167</sup>.

#### INTRODUCCIÓN

El tercer episodio de nuestra historia son las reformas de 1992 y 1994. Tras el “giro social” del periodo 1988-1992, el gobierno volvió a insistir en la política de moderación salarial y flexibilidad laboral: su estrategia consistía en que los sindicatos aceptaran estos objetivos como contrapartida a las cesiones del gobierno en relación al “giro social”. Pero los sindicatos rechazaban estos objetivos porque, además de ser gravosos para la clase trabajadora, no parecía que fueran a solucionar los problemas de empleo. Con el transcurso de la integración europea y la crisis económica, el gobierno volvió a la carga con dos reformas: en la primavera de 1992 recortó las prestaciones por desempleo, y en el invierno de 1993-1994 acometió una amplia reforma del mercado de trabajo. Ambas reformas fueron contestadas con sendas huelgas generales (la primera de ellas, de media jornada), pero al contrario que en 1988 éstas no sirvieron para detenerlas, lo que tuvo importantes consecuencias en la estrategia posterior de los sindicatos. La reforma laboral de 1994 fue la más ambi-

---

<sup>167</sup> Las citas provienen de *El País*, 28-III-1992 y 16-IV-1992, respetivamente.



ciosa de todo el proceso estudiado, pero sus efectos fueron parcialmente ambiguos, como veremos.

El capítulo está dividido en cuatro apartados: en el primero se relata el periodo de *impasse* que transcurrió entre el tímido “giro social” posterior a la huelga general de 1988 y los recortes de 1992; en el segundo se aborda la reforma de 1992 (el *decretazo*) y la huelga general de media jornada a la que dio lugar; en el tercero se explica el proceso de elaboración y el contenido de la reforma laboral de 1993-1994; y en el cuarto se exponen las consecuencias económicas y políticas que tuvo esta reforma, tanto sobre el funcionamiento del mercado de trabajo como sobre los propios actores involucrados en el conflicto.

## 1. EL IMPASSE DE 1990 A 1992

Como vimos en el capítulo anterior, tras el éxito de la huelga del 14-D, y después de las elecciones de 1989, se produjo un “giro social” en la política del gobierno a lo largo de 1990 que incluyó algunas de las reivindicaciones sindicales de la PSP: recuperación y cláusulas de control del poder adquisitivo de los funcionarios y de los pensionistas, reconocimiento del derecho de negociación colectiva en la función pública, ley de pensiones no contributivas, derecho a la información en materia de contratación laboral, etcétera. En la segunda mitad de 1990 se inició la segunda parte de la negociación, que según los planes del gobierno debía atraer a los sindicatos hacia un acuerdo más amplio, cuyo eje fuera la moderación salarial<sup>168</sup>. El principal objetivo económico del gobierno era evitar el “re-calentamiento” de la economía y controlar la inflación, con la vista puesta en la convergencia monetaria con la entonces llamada Comunidad Económica Europea (CEE). La moderación salarial era una pieza clave para conseguir este objetivo, de modo que el gobierno intento integrarla en la negociación con los sindicatos como la contrapartida a sus reivindicaciones.

Esta estrategia del gobierno –liderada por Carlos Solchaga como ministro de Economía– se tradujo en diferentes propuestas a lo largo de este periodo: el *Pacto de Competitividad* (1990), el *Pacto Social de Progreso* (1991) y el *Plan de Convergencia* (1992). El contenido básico de todas ellas era la moderación salarial. La regulación del mercado laboral quedó

---

<sup>168</sup> Como resumía Julián Ariza (CCOO): «Tras una primera fase de negociaciones en base a la PSP, hemos entrado en una segunda fase en la que el interés del Gobierno es llevarnos a un gran pacto sobre la competitividad, en el que también participaría la CEOE» (*El País*, 23-VI-1990).

relegada, por un tiempo, a un segundo plano; e incluso cuando se planteaba, era muchas veces por parte de los sindicatos, que insistían en controlar y reducir la contratación temporal. El objetivo de las tres propuestas del gobierno era bastante parecido: conseguir un acuerdo global basado en la moderación salarial, que incluyera también algunas reivindicaciones sindicales provenientes de la PSP. Los sindicatos no sólo se oponían al contenido de esta propuesta, sino también al *método*: rechazaban un gran acuerdo que les comprometiera en la legitimación de una política económica con la que no estaban conformes. Por eso, en lugar de un acuerdo marco como aquellos suscritos durante la transición (ABI, ANE, AES, etc.), que respondían a una situación de crisis política y económica, apostaban por negociar separadamente cada tema, sin comprometer todos al éxito de un gran acuerdo que, a juzgar por las diferencias en materia de política económica entre gobierno y sindicatos, parecía improbable<sup>169</sup>.

El primer episodio fue el *Pacto de Competitividad* presentado por el gobierno en verano de 1990. Con la esperanza de que, en un segundo momento, los sindicatos aceptaran negociar la moderación salarial, el gobierno acordó abrir mesas de negociación sectoriales en torno a temas como el reparto de empleo, las modalidades de contratación, la ley de salud laboral, la creación del Consejo Económico y Social, o la formación profesional (la patronal fue excluida de todas, salvo de las dos últimas). Además, el gobierno se mostraba dispuesto a debatir el control de beneficios empresariales, como contrapartida a la moderación salarial (aunque de un modo bastante laxo). Un primer escollo en las negociaciones fue la ruptura de la unidad sindical como resultado del conflicto en las elecciones sindicales de ese verano (CCOO convocó elecciones unilateralmente, haciendo uso de una normativa aprobada en 1986 para favorecer a UGT). Eso no fue óbice para que ambas centrales rechazaran al unísono los presupuestos de 1991 «por haber sido hechos de espaldas a la sociedad»<sup>170</sup>. Los sindicatos criticaban el carácter restrictivo de los presupuestos y reivindicaban un mayor redistribución del crecimiento económico. El rechazo a los presupuestos precipitó el fracaso de las negociacio-

---

<sup>169</sup> Antonio Gutiérrez enfatiza la importancia de este método: «desde CCOO insistíamos mucho en esta tesis (...) para salvar la concertación social en España, y homologarla más a la que se venía practicando en Europa desde después de la II Guerra Mundial, planteamos la negociación de alternativas puntuales, de propuestas concretas y puntuales, en mesas diversas y que no se condicionaran las unas a las otras de manera tan rígida a como había ocurrido hasta entonces, es decir, darle más diversidad a la concertación y tan bien más flexibilidad. De tal manera que podíamos alcanzar acuerdos en unos temas puntuales y no en otros» (entrevista).

<sup>170</sup> Agustín Moreno (CCOO) en *El País*, 30-IX-1990.

nes, con tres excepciones en temas poco conflictivos: se aprobó crear el Consejo Económico Social (CES), que era un mandato constitucional; se llegó a un acuerdo para controlar las horas extraordinarias; y se avanzó en la ley de salud laboral, que venía dictada por una normativa europea. En resumen, un resultado decepcionante que llevó a Nicolás Redondo a hablar de «bisutería de la concertación»<sup>171</sup>.

Por aquel entonces también se produjo un desacuerdo en la negociaciones sobre una de las reivindicaciones de los sindicatos en la PSP: la lucha contra la contratación temporal. Si bien éstos consiguieron tener acceso legal a los contratos para vigilar que se cumplía la legalidad tras “la guerra de los contratos”, no obtuvieron del gobierno su segunda demanda: eliminar el contrato temporal de fomento de empleo (CTFE) –y el de lanzamiento de nueva actividad (CLNA)– que era la modalidad de contratación temporal más utilizada. Para superar este bloqueo, el ministro de Trabajo encargó un informe a un grupo de expertos liderado por Julio Segura<sup>172</sup>, al que me referiré con más detalle en el capítulo 8. El llamado *Informe Segura*, publicado unos meses más tarde (Segura, 1991), es unánimemente reconocido como una investigación pionera del fenómeno de la temporalidad en España, si bien sus conclusiones fueron recibidas con desigual fortuna<sup>173</sup>: los sindicatos criticaron el informe y la CEOE lo apoyó<sup>174</sup>. El informe, cuya valoración de la temporalidad era globalmente positiva, recomendaba mantener el CTFE pero reducir su duración de 3 a 2 años, garantizar el contenido formativo de los contratos de formación y en prácticas, prohibir el encadenamiento de contratos temporales, eliminar el CLNA, y legalizar las ETTs (ver cuadro 4.1) Como veremos, algunas

---

<sup>171</sup> *El País*, 19-IX-1990

<sup>172</sup> El resto del equipo lo componían los economistas Samuel Bentolila y Luis Toharia y el jurista Federico Durán.

<sup>173</sup> Según la nota de *El País*, para UGT y CCOO «las reformas propuestas son “insuficientes” y las conclusiones “conservadoras”, pese a que coinciden con algunas de sus principales demandas, como es la reducción desde tres a dos años del tiempo máximo para que los trabajadores estén sujetos a contrato temporal. También, en que se eliminen los contratos eventuales por lanzamiento de nueva actividad.» (*El País*, 21-II-1991). En el otro extremo, Álvaro Espina confiesa que «fue una decepción completa. [Esperaba] que no se limitasen a la contratación temporal sino al contexto general de la flexibilidad, pero no: el informe se limitó a hablar de la contratación temporal y no conectó en absoluto con el otro asunto (...) Para mí fue una pequeña decepción» (entrevista).

<sup>174</sup> Fernando Moreno declaraba: «Lo recuerdo como un gran informe (...) y la CEOE lo invocó en diversas ocasiones para fundamentar sus posiciones» (entrevista) y Fabián Márquez: «Nos pareció bien, en general, ese infome. A nosotros los informes que han elaborado los sucesivos equipos de expertos a encargo del gobierno nos han parecido siempre bien» (entrevista). Según Federico Durán, uno de los expertos: «El informe tuvo buena acogida, con independencia de que a los sindicatos les hubiera gustado un discurso completamente distinto, de puesta en cuestión de las modalidades de contratación temporal» (entrevista).

de estas ideas informaron las propuestas posteriores del Gobierno socialista.

---

**Cuadro 4.1:** Recomendaciones de la «Comisión Segura» (1991)

---

1. Duración máxima del contrato temporal de fomento de empleo (CTFE) de dos años.
2. Regulación legal de las Empresas de Trabajo Temporal (ETTS), fijando una duración máxima de los contratos que establezcan similar a la del CTFE.
3. Una formulación más precisa de las causas de la contratación eventual y exigencia con mayor rigor y precisión de la prueba para usar este tipo de contratos, a fin de evitar su uso fraudulento en lugar del contrato fijo discontinuo.
4. El CTFE debe sustituir a los contratos eventuales y los celebrados en ETTS de más de tres meses de duración. La duración mínima del CTFE debe ser de tres meses.
5. El CTFE debe poderse renovar por un tiempo igual al de su duración previa hasta agotar la máxima duración de dos años.
6. Eliminación del contrato de lanzamiento de nueva actividad.
7. Todo contrato temporal de duración total superior a dos años debe asegurar los mismos beneficios que un contrato indefinido (antigüedad, beneficios no salariales, preaviso de extinción, indemnización de 20 días por año trabajado, etc.).
8. En los casos de contrato de relevo y jubilación parcial, el contrato del trabajador contratado para el relevo debe convertirse en contrato indefinido a tiempo completo en cuanto se haga efectiva la jubilación.
9. Que el tiempo de trabajo de un contrato a tiempo parcial se contabilice anualmente a efectos de comparación con el de tiempo completo.
10. El contrato en prácticas debe limitarse a titulaciones de grado superior, eliminándose en el mismo toda subvención o bonificación y fijándose unos porcentajes mínimo y máximo de su salario en términos relativos a los del trabajador indefinido.
11. Duración seis meses y máxima de dos años del contrato en prácticas.
12. Eliminación de exenciones en el contrato de formación y concesión de subvenciones sujeta a la comprobación efectiva de la formación, fijándose unos porcentajes mínimo y máximo de su salario en términos relativos a los del trabajador indefinido.
13. Duración mínima de seis meses y máxima de dos años del contrato en formación.
14. Las medidas de discriminación positiva de determinados colectivos (minusválidos, parados mayores de 45 años, etc.) debe articularse a través de programas específicos y no de tipos particulares de contrato.
15. La subvención en el caso de trabajadores minusválidos debe destinarse a financiar la reforma de instalaciones y no a abaratar la contratación.
16. Prohibición explícita de toda forma de encadenamiento de contratos temporales.
17. Diseño de un sistema de garantías conjuntas para todas las modalidades de contratación temporal que evite su uso como forma precarizadora de empleo.
18. Nueva redacción del Estatuto de los Trabajadores a fin de hacerlo más claro y transparente.
19. Potenciación de las instituciones encargadas de recoger información estadística sobre el mercado de trabajo.

---

Fuente: Segura (1992)

El segundo episodio fue el *Pacto Social de Progreso*. Tras las elecciones municipales de 1991, el gobierno volvió a la carga con una propuesta elaborada con más detalle, cuya denominación recogía el acrónimo de la PSP, probablemente como un guiño a la plataforma sindical (Solans, 1995). El gobierno proponía renunciar a unas políticas fiscal y monetaria restrictivas a cambio de la moderación de los salarios nominales. En esta ocasión, el gobierno decidió trasladar el debate al Parlamento, al tiempo que negociaba con los sindicatos, en busca de un mayor apoyo que le permitiera presionar a éstos. Pero no lo obtuvo: tanto el PP como IU, por motivos distintos, lo rechazaron, de modo que la estrategia «le estalló en las manos», como escribió Zufiaur (UGT)<sup>175</sup>. Entre los agentes sociales la reacción fue diversa: mientras la CEOE apoyaba sin fisuras el pacto (lo que provocó tensiones con el PP), los sindicatos lo rechazaban de plano. En palabras de Zufiaur, «el único horizonte de progreso que se nos ofrece es el de una mayor desregulación social y una acentuación del liberalismo económico»<sup>176</sup>. Respecto al contenido, los sindicatos reivindicaban un incremento de los salarios y otras rentas como las pensiones, el control de los beneficios empresariales y la reducción de la contratación temporal. En cuanto al método del gobierno, denunciaban el intento de suplantación del diálogo social a través del Parlamento, y preferían los acuerdos puntuales a un gran pacto. En respuesta al gobierno, propusieron tomar como punto de partida un nuevo documento llamado *Iniciativa Social de Progreso*, que presentaron en noviembre de 1991. Las negociaciones se arruinaron definitivamente cuando el gobierno anunció una reducción del gasto público y un paquete de medidas flexibilizadoras en septiembre, a la vez que iniciaba otra reconversión industrial en los sectores de siderurgia integral y acero común que provocó una huelga general en Asturias y movilizaciones en el resto de la cornisa cantábrica.

El tercer episodio fue el *Plan de Convergencia* de 1992. El objetivo del gobierno de conseguir determinados equilibrios económicos para la integración monetaria con Europa se había hecho más apremiante tras la firma del Tratado de Maastricht en febrero de 1992. Este tratado, que daba nacimiento a la Unión Europea (UE), recogía, entre otras, estas condiciones para la entrada en la tercera etapa de integración europea: la inflación no debía exceder en más de 1,5 puntos la media de aquellos países con una tasa menor, el déficit público debía ser inferior al 3% y la deuda pública no podía sobrepasar el 60% del PIB. La consecución de

---

<sup>175</sup> La cita completa es: «La principal arma estratégica del gobierno, la de utilizar el Parlamento como instrumento de coacción moral y presión hacia los sindicatos, le estalló a Solchaga entre las manos» (*El País*, 29-VII-1991)

<sup>176</sup> *El País*, 30-VII-1991.

estos objetivos obligaba a los gobiernos a mantener una política económica restrictiva, con los consiguientes efectos sobre el desempleo (que no se incluyó entre las condiciones). Es importante tener esto en cuenta porque, a diferencia de en los episodios anteriores, aquí la UE tuvo mayores efectos al fijar la agenda y los objetivos político-económicos de los gobiernos nacionales, ejerciendo lo que Lukes (1985) llamó la “segunda dimensión” del poder (Chari, 2001). Lo que puede resultar más llamativo es que los sindicatos aceptaran esa “camisa de fuerza” al dar, junto a la Confederación Europea de Sindicatos (CES), un “sí crítico” al Tratado de Maastricht (ver las razones de la postura sindical en Gutiérrez, 1993).

Para lograr estos objetivos, el Ministro de Economía elaboró un plan cuyo debate provocó ciertas tensiones en el seno del gobierno. Solchaga se fijó unos objetivos que iban más allá de las condiciones requeridas por el tratado europeo: reducir el déficit público al 0,8% del PIB en lugar de al 3% y conseguir una inflación por debajo del 3%, cuando la media de los países menos inflacionistas en 1991 había sido 2,7 (lo que le dejaba un margen de 1,5 puntos)<sup>177</sup>. Esto provocó la oposición de otros ministros, como Javier Solana (Educación), Josep Borrell (Obras Públicas) y Julián García Vargas (Sanidad) que preferían una política menos restrictiva. Igualmente, la propuesta de Solchaga recibió las críticas sindicales por «papanatismo comunitario»<sup>178</sup>.

La posición de Solchaga se impuso finalmente dentro del gobierno. En marzo de 1992 el gobierno presentó el citado *Plan de Convergencia*, que se fijaba como objetivo un déficit presupuestario inferior al 1% y la reducción de la inflación en un 0,5% anual hasta llegar al 1,5% en 1996. Para alcanzar esos objetivos proponía las siguientes medidas: congelación de la oferta de empleo público, reducción de organismos públicos, liberalización de sectores como las telecomunicaciones, el transporte o los créditos y seguros, mantenimiento de la presión fiscal, y una reforma del INEM y del sistema de salud<sup>179</sup>. El gobierno descartó que el ajuste pudiera darse también por el lado de los ingresos, en lugar de por el lado de los gastos, pese a que la presión fiscal era inferior a la media europea. Esta severidad presupuestaria suponía, según fuentes cercanas al gobierno, «converger en los aspectos macroeconómicos y abandonar la competitividad de la economía real»<sup>180</sup>.

---

<sup>177</sup> Esos tres países eran Bélgica (con una tasa de inflación de 2,8), Dinamarca (2,3) y Francia (3)

<sup>178</sup> Antonio Gutiérrez en el *El País*, 29-III-1992.

<sup>179</sup> El plan puede leerse en *El País*, 3 y 4-IV-1992.

<sup>180</sup> *El País*, 4-III-1992.

El plan también hacía referencia a cambios en el mercado de trabajo, dado que para Solchaga la «flexibilidad laboral [era una] pieza básica de la convergencia con Europa»<sup>181</sup>. En particular, se proponía elevar de 6 a 12 meses el periodo mínimo de cotización para acceder a las prestaciones por desempleo, elevar la movilidad funcional y geográfica, mejorar la formación profesional y el proceso de búsqueda de empleo, y dar entrada a las empresas privadas en la intermediación laboral. La nueva propuesta gubernamental fue aplaudida por la CEOE y criticada por UGT y CCOO. El acuerdo con los sindicatos fue imposible porque, antes de que empezaran las negociaciones, el gobierno aprobó el famoso “decretazo” que recortaba las prestaciones por desempleo. Era el cierre definitivo a una etapa de ambigüedad, que vino a coincidir con el estallido de una nueva crisis tras los fastos de 1992.

## 2. EL “DECRETAZO” DE 1992

El 3 de abril el gobierno aprobó el RD-L 1/1992 de Medidas Urgentes sobre Fomento de Empleo y Protección por Desempleo, más conocido como el “decretazo” (ver cuadro 4.2). Esta medida formaba parte del *Plan de Convergencia*, y respondía una urgencia financiera inmediata: el INEM tenía un “agujero” como resultado de la altísima rotación de los trabajadores temporales y el consecuente incremento de parados con derecho a prestación. Dadas las posibilidades que ofrecía la legislación, los empresarios aprovecharon para hacer un uso intensivo de la contratación temporal de cara a reducir costes, lo que empujaba a muchos trabajadores a una trayectoria laboral precaria: del paro al empleo temporal, del empleo temporal al paro, y vuelta a empezar. Además, lo que hacían muchos empresarios era un uso oportunista de esta situación, al despedir a trabajadores y contratarlos varios meses después. Esta altísima rotación disparó rápidamente los gastos del INEM en prestaciones por desempleo, hasta el punto de que, a la vista de las previsiones, en septiembre de 1991 hubo que aumentar el presupuesto del INEM en 400.000 millones de pesetas (un 25 % respecto al anterior)<sup>182</sup>.

---

<sup>181</sup> *El País*, 28-III-1992.

<sup>182</sup> Por esa razón, Zufiaur escribía: «El descalabro presupuestario no tiene su origen en el fraude ni el verdadero problema al que nos enfrentamos es el déficit. Este es el efecto cuya principal causa no se quiere nombrar: el sistema de contratación temporal que tenemos en España» (*El País*, 5-V-1992).

**Cuadro 4.2:** Resumen de la Ley 22/1992 de Medidas Urgentes sobre Fomento de Empleo y Protección por Desempleo

---

1. Fomento de la contratación indefinida vía subvención de ese tipo de contratos para determinados colectivos vulnerables de trabajadores.
    - 1.1 Subvención de 400.000 pesetas por contrato en los casos de jóvenes menores de 25 años que lleven desempleados al menos un año, y de jóvenes de 25 a 29 años que no hubieran trabajado antes durante más de tres meses.
    - 1.2 Subvención de 500.000 pesetas por contrato y bonificación del 50% de las cuotas empresariales a la Seguridad Social en el caso de mayores de 45 años que lleven desempleados al menos un año.
    - 1.3 Subvención de 500.000 pesetas en los casos de mujeres que lleven desempleadas al menos un año en aquellos profesiones donde las mujeres están subrepresentadas, y de mujeres mayores de 25 años que deseen reintegrarse en el mercado laboral tras haber interrumpido su actividad durante al menos 5 años.
    - 1.4 Subvención de 550.000 pesetas para la transformación del contrato en prácticas o para la formación en contrato indefinido.
  2. Recortes en la protección por desempleo.
    - 2.1 Aumento de 6 meses a un año el período mínimo de cotización necesario para acceder a las prestaciones por desempleo.
    - 2.2 Reducción de la duración de la prestación de 1 mes de prestación por cada 2 meses de cotización a 1 mes por 3 meses.
    - 2.3 Reducción de la tasa de sustitución del 80% al 70% en los 6 primeros meses y del 70% al 60% en los seis siguientes meses.
    - 2.4 Supresión de la capitalización por desempleo para trabajadores autónomos.
    - 2.5 Ampliación de la prestación asistencial del 75% del SMI para aquellos trabajadores que sin tener responsabilidades familiares hayan cotizado al menos 6 meses, con una duración de 6 meses.
    - 2.6 Limitación de la posibilidad de capitalizar las prestaciones a los casos de cooperativas y sociedades anónimas laborales.
  3. Aumento de la duración mínima del contrato temporal de fomento de empleo de 6 meses a un año.
  4. Supresión de la bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social en el caso de contratos en prácticas y para la formación.
  5. Supresión de las becas y ayudas para los alumnos de cursos de formación profesional ocupacional.
- 

Fuente: Elaboración propia a partir del BOE.

El contenido básico del recorte de las prestaciones por desempleo puede resumirse en tres puntos: se ampliaba el periodo mínimo necesario para acceder a la prestación contributiva de 6 a 12 meses; se modificaba en un sentido restrictivo la escala de cotización y prestaciones, pasando de un mes de prestación por dos de cotización a un mes de prestación por tres de cotización (el máximo se mantuvo en 24 meses); se redujo la tasa de sustitución, pasando del 80% al 70% durante los seis primeros meses, y del 70% al 60% los seis meses siguiente, además de tomar como periodo



de referencia los últimos 6 últimos años en lugar de los cuatro últimos. Para compensar este recorte, cuyo efecto inmediato era la falta de cobertura de muchísimos trabajadores temporales en paro (sobre todo, en sectores estacionales), el decreto también incluía una tímida ampliación de las prestaciones asistenciales, en especial para quienes tenían responsabilidades familiares. Por último, se endureció el acceso a la prestación, al negársela a los parados que rechazaran una primera oferta de empleo, aunque no fuera de su profesión y el sueldo fuera inferior al subsidio, o ir a un cursillo. Según una estimación con la reforma de 1992 se ahorraron 335.000 millones de pesetas<sup>183</sup>.

La reforma también incluyó una tímida medida relacionada con la contratación laboral: el aumento de la duración mínima del CTFE de 6 a 12 meses (dirigida a reducir la rotación laboral). También se derogaron las reducciones de cuotas a la Seguridad Social para los contratos en prácticas y de formación<sup>184</sup>, desplazándose tales ayudas al fomento de la contratación indefinida, en forma de pagos en metálico y reducciones de las cuotas a la Seguridad Social, para determinados colectivos de parados (jóvenes, mayores de 45 años y mujeres<sup>185</sup>). Este tipo de medidas de subvención a las empresas acapararía una buena parte del presupuesto dedicado a las políticas activas de empleo de aquí en adelante, sin que fuera un instrumento eficaz para luchar contra la temporalidad (Toharia, 2008).

Aunque las razones de esta reforma eran –según el ministro de Trabajo– «completa y absolutamente financieras»<sup>186</sup>, también se utilizó otro argumento para justificarla, según el cual reducir la cuantía y duración de la prestación incentivaba la búsqueda de empleo y reducía la duración del

---

<sup>183</sup> Es el cálculo previsto por Antonio Zabalza, secretario de Estado de Hacienda (*El País*, 31-V-1992).

<sup>184</sup> Estas ayudas provenían de la RD 1992/1984

<sup>185</sup> La magnitud de las ayudas y las condiciones para recibirlas concretas eran las siguientes: en el caso de los jóvenes menores de 25 años que llevaran más de un año como desempleados, y de jóvenes entre 25 y 29 años que no hubiesen trabajado durante un período superior a 3 meses, una subvención de 400.000 pesetas; en el caso de los mayores de 45 años que llevaran como desempleados más de un año, una subvención de 500.000 pesetas y una reducción de las cuotas a la Seguridad Social del 50%; en el caso de las mujeres que llevaran como desempleadas más de un año, y que fueran contratadas en oficios donde estuvieran subrepresentadas, y de las mujeres mayores de 25 años que desearan reintegrarse al mercado laboral tras una interrupción de al menos 5 años, una subvención de 500.000 pesetas; en el caso de la transformación de un contrato en prácticas o de formación en contrato indefinido, una subvención de 550.000 pesetas.

<sup>186</sup> Entrevista a Martínez Noval.

periodo de paro<sup>187</sup>. Sirvan las declaraciones de Carlos Solchaga como botón de muestra:

Hay un deseo de evitar el parasitismo social y el enquistamiento provocado por determinados esquemas de solidaridad [...] Hay que estimular a los ciudadanos a buscar más activamente empleo, porque no es sana una sociedad en la que la gente en edad de trabajar está viviendo de los subsidios<sup>188</sup>.

Esta retórica tenía un perfil claramente neoliberal, al responsabilizar al parado de su situación y ocultar los factores estructurales (es decir, la falta de puestos de trabajo) que la determinaban; y de ella se desprendía una visión de los derechos laborales mucho más cercana al *workfare* neoliberal que al *welfare* socialdemócrata. Zufiaur (UGT) criticaba este discurso retomando una idea de Galbraith sobre la política de Reagan:

Para incentivar los estímulos económicos de los ricos hay que asegurarles más dinero a través de ayudas de todo tipos y ventajas fiscales; en cambio, para motivar a los pobres al trabajo, lo conveniente es aumentar su grado de necesidad y de pobreza<sup>189</sup>.

Aunque los defensores esta idea se apoyaban en la “indiscutible” evidencia de la literatura económica<sup>190</sup> (por más que hubiera investigaciones que la refutaran), en realidad incurrían en una “falacia de composición”: es decir, puede que reducir la prestación por desempleo incrementara la probabilidad de que *un* parado encontrara trabajo, pero eso no implica que incrementara el número *total* de personas que encuentran trabajo, de cara a reducir el desempleo<sup>191</sup>.

---

<sup>187</sup> El Plan de Convergencia justificaba la necesidad del recorte «a fin de acelerar la integración del demandante de empleo en el mercado de trabajo». Pérez Infante reconoce que, aunque «la razón fundamental fue la del problema financiero [...] se esgrimió mucho lo de que había que incentivar la búsqueda activa, porque una de de las opiniones del entonces ministro de economía, Carlos Solchaga, era entonces, ahora y siempre que una de las explicaciones de por qué el paro en España era tan fuerte era porque el sistema de protección por desempleo era muy generoso, y que eso desincentivaba la búsqueda activa de empleo» (entrevista).

<sup>188</sup> Ambas citas están extraídas de *El País*, 8-IV-1992 y *El País*, 10-V-1992.

<sup>189</sup> *El País*, 6-V-1992.

<sup>190</sup> Como explica un economista: «...ahí sí que teníamos una evidencia de mucho tiempo sobre el impacto negativo de las prestaciones por desempleo sobre el esfuerzo de búsqueda de los parados, y sobre el impacto que tenía la existencia de las prestaciones sobre el alargamiento de los periodos de paro...» (entrevista a Bentolila).

<sup>191</sup> Para verlo mejor podemos utilizar una metáfora que Gerald Cohen (1988) utiliza en otro contexto: imaginemos que diez personas están encerradas en una habitación, hay una llave para salir de ella pero la puerta solo se abre el tiempo justo para que escape una persona. Por más que las diez personas se esforzaran en hacerse con la llave, al final el número de quienes consiguieran salir sería el mismo. Análogamente, poco importa que se incentive a los parados mientras no se creen nuevos puestos de trabajo.

El “decretazo” provocó reacciones diversas, pero no contentó a nadie. Entre los partidos, ninguno, salvo el PSOE, se pronunció a favor del recorte de la prestación por desempleo, si bien PNV y CIU apoyaron parcialmente el *Plan de Convergencia*. Para IU todo el plan era un ataque a los trabajadores, y el PP lo criticaba proponiendo la privatización de parte del sector público. Entre los agentes sociales ocurría algo similar: la CEOE lo consideraba «insuficiente, pero bien orientado»<sup>192</sup>, y los sindicatos lo vieron como una agresión sin precedentes. A pesar de las llamadas a la negociación, el decreto no dejaba muchas salidas a estos últimos; como declaró Apolinar Rodríguez (UGT): «no se puede negociar sobre un decreto ya aprobado»<sup>193</sup>. El problema para ellos consistía más bien en elegir una respuesta contundente, que condujera a una escalada de movilizaciones, pero que no implicara recurrir a la huelga general como el «primer cartucho»<sup>194</sup> de la protesta. Ese dilema se resolvió como una solución intermedia: la convocatoria de un paro general de media jornada para el 28 de mayo (y el aplazamiento a otoño de una huelga general que nunca tuvo lugar)<sup>195</sup>. Aunque el objeto central de la convocatoria era el “decretazo”, también incluía la referencia a otros temas como la política industrial o la ley de huelga (de la que hablaré luego), y se reivindicaba una convergencia real (no sólo monetaria) con el resto de Europa en términos de empleo, protección social y distribución de la renta.

Como había ocurrido en la anterior ocasión, los prolegómenos de la huelga trajeron consigo diversas escaramuzas: desde la petición de la CEOE de ilegalizarla por su carácter político a la solicitud sindical a los periódicos para les cedieran la primera página para explicar sus motivos, pasando por una polémica aparición de Felipe González en la televisión pública dos semanas antes de la huelga o el conflicto en torno a los servicios mínimos en el transporte. Pero en general el nivel de agresividad dialéctica se redujo, sobre todo por parte del gobierno, que había comprobado sus efectos contraproducentes en 1988. Finalmente, y en medio de un amplio despliegue policial para controlar la acción de los piquetes, la media jornada de huelga obtuvo un éxito relativo: tuvo un seguimiento bastante amplio e hizo visible el descontento ante las medidas del gobierno<sup>196</sup>. Pero estuvo lejos de los resultados del 14-D, lo que permitió al presidente del

---

<sup>192</sup> Declaraciones de Cuevas en *El País*, 11-IV-1992. Puede leerse también su artículo en *El País*, 13-IV-1992.

<sup>193</sup> *El País*, 6-IV-1992.

<sup>194</sup> *El País*, 7-IV-1992.

<sup>195</sup> *El País*, 29-IV-1992.

<sup>196</sup> Los datos de participación de diferentes fuentes no son muy fiables. Según una encuesta de Demoscopia publicada varios días antes, el 43% apoyaba la huelga general, el 27% se mostraba contrario y el 30% permanecía indiferente (*El País*, 24-V-1992).

gobierno hablar de «relativo fracaso»<sup>197</sup>, un punto de vista compartido por el resto de partidos (con la excepción de IU, que sí había apoyado la convocatoria), y a la CEOE hablar de «derrota de los sindicatos». Como ocurrió en 1988, hay diversas interpretaciones del resultado de la huelga y de sus significados. Según interpreta Oliet: «fue vislumbrándose en la sociedad un cierto desencanto y escepticismo hacia esa forma de acción» (2004: 394). Pero esta afirmación parece muy atrevida. Como ocurriría en todas las huelgas posteriores, su valoración siempre palidece en comparación con el irrepetible éxito del 14-D. En esta ocasión, además, intervenía otra circunstancia adicional: la particularidad de ser una huelga de media jornada, que pudo tener efectos en su visibilización<sup>198</sup>. Pero sobre todo, que el motivo central de la huelga era una medida que *no* afectaba directamente a la mayor parte de trabajadores, sino sólo a los parados, y especialmente a los parados atrapados en la precariedad laboral. En la línea de lo señalado en el anterior capítulo, este hecho desafía las hipótesis del enfoque *insiders-outsiders*, que es incapaz de explicar por qué los sindicatos, en lugar de atrincherarse en la defensa de los primeros, convoca una huelga para luchar por los derechos de los segundos<sup>199</sup>.

Tras la huelga, el gobierno no retiró el “decretazo”, pero redobló su invitación al diálogo a través del propio Felipe González. Dentro del gabinete había diferentes sensibilidades: mientras Solchaga declaraba no estar dispuesto a «comprar la paz social a costa de desvirtuar los objetivos del plan de convergencia»<sup>200</sup> y se mostraba partidario de abaratar y flexibilizar el despido<sup>201</sup>, Martínez Noval rechazaba modificar la regulación del despido y aceptaba negociar la ley de huelga con los sindicatos. Estos también mostraban algunas diferencias, pues mientras CCOO apostaba por participar en la negociación con el gobierno, UGT se mostraba más bien reacia. La aparición de síntomas claros de crisis económica en septiembre de 1992, tras la celebración de las Olimpiadas de Barcelona y la Expo de Sevilla, despertó en el gobierno un «inusitado celo pactista» (Oliet, 2004: 399) y desactivó la amenaza de un otoño caliente por parte

---

<sup>197</sup> *El País*, 29-v-1992.

<sup>198</sup> Según el secretario de organización de UGT: «...organizar una huelga de media jornada era muy complicado, como así se demostró. A mi me parece que las huelgas o se convocan, o no se convocan, pero una huelga de media jornada, eso es muy difícil, porque no se visualiza la huelga: unos trabajan por la mañana, otros trabajan por la tarde, da sensación de normalidad. Y una huelga tiene que aparecer, con una cierta visibilidad, si no se puede considerar sobre todo por el poder mediático como un fracaso...» (entrevista a Antón Saracibar).

<sup>199</sup> En su notable estudio de este tema, Rueda (2007) ignora esta huelga.

<sup>200</sup> *El País*, 29-vi-1992.

<sup>201</sup> *El País*, 12-vi-1992.

de los sindicatos<sup>202</sup>. En esas negociaciones, se llegó a un acuerdo sobre formación profesional (Acuerdo Nacional de Formación Continua), que daba más presencia institucional a los sindicatos y la CEOE.

El último episodio de la tercera legislatura del PSOE fue la famosa ley de huelga, cuyo análisis, aunque se aparte un poco de nuestro objeto de estudio, puede ser instructivo para apreciar mejor esta etapa de las relaciones laborales. Este asunto fue introducido en la agenda política por el PSOE en febrero de 1989 y contó con el apoyo del PP. En realidad era un mandato constitucional, entre muchos otros, que no se había desarrollado, de modo que las huelgas se regían en ese momento (y hasta hoy mismo) por una norma preconstitucional<sup>203</sup>. Los sindicatos se oponían inicialmente a esta iniciativa por considerarla una «represalia»<sup>204</sup> por la huelga del 14-D, y propusieron un código de autorregulación elaborado por ellos mismos, tal como recogió luego la PSP<sup>205</sup>. El debate se postergó y pendió sobre el diálogo social en los años siguientes, hasta que en primavera de 1992<sup>206</sup> se presentó el primero de varios proyectos oficiales (ver detalles en Oliet, 2004). Como recuerda González de Lena: «el proyecto inicial del gobierno tuvo un fuerte rechazo sindical y un apoyo moderado de la CEOE» (entrevista). Los sindicatos elaboraron un proyecto alternativo, con la ayuda de varios prestigiosos juristas, inspirado en el modelo italiano. En las negociaciones abiertas tras la huelga del 28-M, el gobierno admitió negociar la propuesta de los sindicatos, pero como el trámite parlamentario ya estaba en marcha, delegó la negociación al grupo parlamentario, para introducir el acuerdo al que se llegara a través de las enmiendas de éste. Los sindicatos y el grupo parlamentario (dominado

---

<sup>202</sup> A este acercamiento contribuyó, además de la crisis, el hecho de que los puntos de la negociación (ley de salud laboral, formación profesional, constitución del Consejo Económico y Social y ley de huelga) no tuvieran grandes efectos presupuestarios para el gobierno.

<sup>203</sup> El RD-L 17/1977, algunos de cuyos preceptos fueron declarados anticonstitucionales por el Tribunal Constitucional en la sentencia del 8 de abril de 1981

<sup>204</sup> *El País*, 26-IV-1989.

<sup>205</sup> José Luis López Bulla (CCOO) escribía unos años antes: «La huelga es un instrumento que tiene unas reglas cuya utilización sólo debe corresponder a los trabajadores y a los sindicatos (...) Esta juridicidad es una conquista y un derecho consuetudinario (...) Por ello, quebrar ese derecho es recortar, se quiera o no se quiera, una parte sustancial de la democracia y de los valores democráticos (aunque no estén escritos) de nuestro país; significaría cercenar uno de los instrumentos que tienen los trabajadores para defender su condición de trabajo y de vida y para alcanzar determinadas cotas de democratización de las relaciones industriales» (*El País*, 18-V-1987).

<sup>206</sup> En aquel momento se habían producido algunos conflictos laborales en los servicios públicos que allanaban el camino de la iniciativa. Uno de ellos tuvo lugar en la Empresa Municipal de Transporte (EMT) de Madrid, que despidió a 27 trabajadores por organizar un paro ilegal en enero de 1992, de los cuáles 15 tuvieron que ser readmitidos por una sentencia judicial.

por los “guerristas”) llegaron a un acuerdo en noviembre, pero éste fue abiertamente criticado por Solchaga y la CEOE<sup>207</sup>. A pesar de las presiones contrarias por parte del gobierno y del propio Presidente, el proyecto superó todos los trámites parlamentarios previos a su aprobación definitiva. Pocos días antes de esa votación, Felipe González disolvió las Cortes y convocó nuevas elecciones generales para evitar la aprobación de la ley<sup>208</sup>.

### 3. LA NEGOCIACIÓN DE LA REFORMA DE 1994

En enero de 1993 fueron presentadas las líneas generales de la futura reforma laboral, como prolongación del *Plan de convergencia*. El ministro de Trabajo proponía abrir un diálogo «con tiempo [para] agotar todas las posibilidades de consenso»<sup>209</sup> en base a estos puntos: reducir el número de modalidades de contratos temporales, fomentar los contratos a tiempo parcial, derogar las ordenanzas laborales y potenciar la flexibilidad interna (movilidad funcional y geográfica), y revisar la flexibilización del despido. El anuncio fue recibido con reticencias por los sindicatos (más por UGT que por CCOO<sup>210</sup>) y con impaciencia por la CEOE, que no deseaba aplazar la reforma por más tiempo. La negativa de los primeros a participar en una negociación global que mezclara la nueva reforma con

---

<sup>207</sup> La posición de la CEOE fue «de oposición rotunda, porque prácticamente la propuesta inicial la copian UGT y CCOO del modelo italiano, prácticamente la asume tal cual el gobierno, la cierra bilateralmente gobierno (...) Y la CEOE dijo que no se sumaba [e] hizo todo el tipo de oposición que pudo para cargarse aquel proyecto de ley, hablar con los grupos parlamentarios, tocar el tambor, todo... [...] Tengo que reconocer que el mundo empresarial se ha dividido siempre en torno al tema de la huelga en dos grandes grupos: aquellos que estaban por una regulación, de este tipo o de otro tipo, y otros que decían, y siguen diciendo algunos: “la mejor ley de huelga es la que no existe, déjeme usted que yo mismo me regule” [...] Y yo creo que a día de hoy han triunfado esas tesis puesto que no se ha regulado la huelga» (entrevista a Fernando Moreno).

<sup>208</sup> Según recuerda Federico Durán: «Yo no voy a decir que las Cortes se disolvieran por eso, pero que ése fue uno de los elementos que pesó en la decisión de disolución del Parlamento, de eso no tengo ninguna duda» (entrevista). Según Antonio Gutiérrez: «Era una ley de huelga bastante equilibrada, y sin embargo Felipe González decide disolver las Cortes justo la semana que se habían pasado todos los trámites en el Congreso, primero, y en el Senado, después. Solo quedaba la votación final» (entrevista). Según Fernando Puig (CCOO): «Felipe González, para evitar la votación (...) disuelve el Parlamento y convoca elecciones anticipadas. (...) Nunca supe por qué lo hizo, porque ahora mismo mucha gente añora el tener una ley de huelga, cuando la tuvimos al alcance de nuestros dedos. Aquello se dinamitó, yo creo que sin sentido» (entrevista).

<sup>209</sup> *El País*, 26-I-1993.

<sup>210</sup> Ver, para más detalles, el reportaje de Carlos Elordi en *El País*, 1-III-1993.

las negociaciones en curso (como la ley de huelga)<sup>211</sup> condujo al gobierno a postergar la reforma hasta después de las elecciones.

En los comicios de junio de 1993 el PSOE, sacudido por los escándalos de corrupción, estuvo a punto de perder las elecciones<sup>212</sup>, pero al final sólo perdió la mayoría absoluta: obtuvo el 38,8% de los votos y 159 diputados, lo que le condujo a buscar el apoyo parlamentario de CIU, partido nacionalista de centro-derecha, una alianza que reforzó la orientación liberal de las políticas gubernamentales<sup>213</sup>. El nuevo gobierno, ya sin la rémora del sector “guerrista”, retomó, a través de Pedro Solbes (ministro de Economía y Hacienda) y José Antonio Griñán (ministro de Trabajo) la iniciativa respecto a la reforma laboral. Como en anteriores ocasiones, se produjo un doble discurso: de cariz claramente neoliberal y alineado con la doctrina del FMI y la OCDE en el caso de Solbes, de retórica más socialdemócrata y con guiños a los sindicatos por parte de Griñán, que sin embargo convergía en la necesidad urgente de una reforma del mercado de trabajo.

El gobierno hizo suyo el famoso consejo popularizado más adelante por uno de los asesores de Obama: «no desaproveches una buena crisis para hacer cosas que antes no podías hacer»; y explotó esta oportunidad para plantear las políticas aplazadas en los años anteriores. Su diagnóstico de la situación económica era parecido al de la crisis de los años setenta: la crisis respondía a una presión salarial excesiva, un gasto público descontrolado y un mercado de trabajo rígido. Las soluciones giraban, consecuentemente, en torno a tres objetivos: una política de rentas, una contención del gasto público y una reforma del mercado de trabajo. Respecto a la política de rentas, el objetivo gubernamental era un acuerdo trianual basado en una reducción de cinco puntos del poder adquisitivo de los trabajadores. En relación a la contención del gasto público, se proponía revisar nuevamente la prestación por desempleo, subir las pensiones con referencia a la inflación prevista en vez de a la inflación pasa-

---

<sup>211</sup> Apolinar Rodríguez declaraba: «La idea de globalidad se confunde con el *totum revolutum*. Se puede crear confusión. No se puede mezclar la reforma del mercado de trabajo con la necesidad de una nueva ley para las elecciones sindicales. No hay que dar nada a cambio de que se respete el acuerdo de la Ley de Huelga» (*El País*, 1-II-1993).

<sup>212</sup> El PP obtuvo un crecimiento espectacular de casi tres millones de votos, pasando del 25,8% al 34,8%, y convirtiéndose, por primera vez, en una alternativa real de gobierno. Sus expectativas eran todavía mayores, como demuestra el hecho de que, tras conocerse los resultados, dos de sus dirigentes (Alberto Ruíz Gallardón y Javier Arenas) sugirieran que la derrota se debía al fraude electoral.

<sup>213</sup> Nicolás Redondo declaró: «el consenso con CIU ha suplantado el consenso con los sindicatos»

da, perseguir el fraude en el cobro de prestaciones y “racionalizar” el gasto sanitario.

El diagnóstico del gobierno atribuía la magnitud de la recesión económica al giro social de los años previos. En una particular “retórica de la perversidad” (Hirschman, 1994), se señalaba al crecimiento del gasto público, provocado por los derechos sociales conquistados por los sindicatos, como el principal responsable de la crisis:

Tras el 14-D, y de nuevo en los presupuestos para 1990 y 1991, los mayores ingresos del crecimiento económico habían sido destinados a dar satisfacción a las demandas sociales y atender las exigencias sindicales, además de incrementar las inversiones públicas [...] El precio que tuvimos que pagar por la política económica que seguimos entre 1989 y 1993 fue el de sufrir una recesión más amplia que la que afectó a otros países (Almunia, 2001: 319-20).

El principal borrón de la política económica socialista fue, sin duda, la explosión de gasto público que se produjo entre los años 1988 y 1990. Fue, probablemente, la debilidad del Gobierno a partir de la huelga general de 1988 la que explica ese crecimiento exagerado [...] El descontrol presupuestario fue, sin duda, la fuente del problema de la pérdida de competitividad que propiciaron la devaluación y el ajuste duro de principios de los noventa (M. A. Fernández Ordóñez cit. en Iglesias, 2004: 907).

Durante aquella negociación, hubo un cálculo económico erróneo, cálculo no realizado por Economía, sino por Trabajo [...] Yo sabía que había que pagar un precio para restaurar las relaciones con los sindicatos, y algún precio estaba dispuesto a pagar, pero no uno que pusiera en peligro los equilibrios generales. Al final, los puso en peligro y hubo que corregir el desajuste, en el curso 1992-1993... (Solchaga cit. en Iglesias, 2004: 29)

Resulta llamativo que los avances en derechos sociales y laborales fueran presentados como el «precio» que había que pagar para satisfacer las «exigencias sindicales» en lugar de cómo el desarrollo de un proyecto socialdemócrata. Ese precio, en todo caso, era relativo. Si bien es cierto que el gasto público y el gasto social aumentaron varios puntos en aquellos años, ambos estaban todavía muy por debajo de la media europea. En lo referido al gasto social, por ejemplo, a la altura de 1994 en España se dedicaba el 23,3% del PIB, mientras que en Reino Unido el 28%, en Alemania el 29% y en Suecia el 37% (ver gráfico 3.2). Es sorprendente, por lo tanto, que ante el «descontrol presupuestario» no se planteara la alternativa de incrementar los ingresos fiscales del Estado en lugar de recortar su gasto social. La paradoja resultante fue que la *convergencia monetaria* diseñada por el Tratado de Maastrich reforzó la *divergencia real* en los regímenes de bienestar y empleo, afianzando el “subdesarrollo social” de España respecto a Europa (Navarro, 2006).



La reforma del mercado de trabajo era quizás el asunto más complejo de la agenda gubernamental. El gobierno tenía una idea de los problemas que debía abordar la reforma y la dirección para hacerlo que ya había sido esbozada Carlos Solchaga unos años antes<sup>214</sup>. Pero no siempre era unánime en la plasmación concreta de ese planteamiento, debido a las divergencias entre los ministerios de Economía y Trabajo, por ejemplo, respecto a la eliminación de la autorización administrativa de los EREs o la rebaja de la indemnización por despido. Como novedad respecto a planteamientos anteriores (por ejemplo, el PEJ de 1988) debe señalarse la toma de conciencia por parte del Gobierno del problema de la temporalidad y la dualidad laborales, sobre todo una vez que se comprobó que, en época de recesión, los empleos temporales se destruían con la misma rapidez con la que habían sido creados. El *Informe Segura* ayudó a incorporar este problema al debate sobre el mercado de trabajo, al señalar los efectos negativos que tenía sobre la productividad. Ahora se trataba de corregir los desequilibrios introducidos en la reforma de 1984, pero en un determinado sentido: es decir, «repartir la flexibilidad»<sup>215</sup> entre trabajadores temporales y estables. Existían dos formas de conseguir esto: incrementar los costes y endurecer las condiciones para hacer uso de los contratos temporales, o reducir los costes y facilitar los trámites de despido de los contratos indefinidos. Merece la pena aclarar que el “reparto de la flexibilidad” no tenía porqué ser un juego de suma-cero entre trabajadores temporales y estables, sino que podía ser también un juego de suma positiva entre los trabajadores en el que los “perdedores” fueran los empresarios. Pero esta posibilidad fue excluida de la agenda. Según el ministro de Economía Pedro Solbes: «antes de limitar los contratos temporales a aquellos trabajos que verdaderamente lo sean, es necesario primero abaratar el coste del despido»<sup>216</sup>. Como señaló Andrés Bilbao (1999), los trabajadores temporales se habían convertido en la punta de lanza del proceso de flexibilización.

El carácter de las propuestas del gobierno puede valorarse por las reacciones que suscitó en los agentes sociales. Los sindicatos calificaron el nuevo modelo de contratos temporales ofrecido por el gobierno como «la mayor ofensiva para precarizar el empleo»<sup>217</sup>. Pero su posición había

---

<sup>214</sup> «El primer grupo de actuaciones (...) debería tener como escenario natural el mercado de trabajo y, más en concreto, debería consistir en la puesta en marcha del proceso de revisión de cuatro grandes áreas que sólo enunciaré: los mecanismos de contratación, las ordenanzas laborales vigentes, los sistemas de protección ante el desempleo y la formación profesional» en *El País*, 28-V-1991.

<sup>215</sup> La expresión es de los economistas J. F. Jimeno y S. Bentolila (*El País*, 5-VIII-1993).

<sup>216</sup> *El País*, 18-VIII-1993.

<sup>217</sup> *El País*, 20-XI-1993.

cambiado: la irrupción de la crisis y sus efectos, en términos de desempleo, sobre la vulnerabilidad de los trabajadores, erosionó la capacidad negociadora de los sindicatos, que abandonaron su estrategia ofensiva y se mostraron dispuestos a un gran pacto que incluyera la moderación salarial (sin pérdida del poder adquisitivo) y medidas de flexibilidad interna o funcional. Los empresarios, por el contrario, tras permanecer varios años a la zaga de las negociaciones entre gobierno y sindicatos<sup>218</sup>, encontraron en la crisis una oportunidad para pasar a la ofensiva, vinculando sus peticiones a la salida de la crisis, empezando por el recorte del gasto público y desregulación laboral. En particular, sus reivindicaciones prioritarias eran rebajar el coste del despido, suprimir la autorización administrativa para los ERES y descentralizar la negociación colectiva.

La negociación de la reforma se alargó durante 32 reuniones y más de 100 horas de discusión entre gobierno, sindicatos y patronal (muchas de ellas en encuentros bilaterales) a lo largo de los siguientes meses<sup>219</sup>. Además, se produjo un debate paralelo en el seno del CES, donde había representantes de todas las partes, en base a una propuesta enviada por el gobierno en marzo, y en donde a pesar de las dificultades se estuvo más cerca del acuerdo que en la negociación oficial. Como señala Oliet, «el peso lo llevaron siempre el Gobierno y los sindicatos, en la medida en que la patronal daba como buenos todos los avances al respecto» (2001: 446). La prolongación de la negociación no produjo un acercamiento sustancial. A pesar de la predisposición de los sindicatos a renunciar a muchas de las reivindicaciones que habían enarbolado con la PSP, la posibilidad de llegar a un acuerdo era bastante reducida dados los objetivos del gobierno. En esta tesitura, el gobierno quería reducir el previsible desgaste y conseguir que el desacuerdo no arruinara el objetivo de la moderación salarial, mientras que los sindicatos deseaban minimizar los daños de la reforma, reclamando una política de creación de empleo y vinculando a ella el acuerdo de moderación salarial. Veamos el testimonio de tres representantes de CCOO, UGT y CEOE, respectivamente:

Hay una posibilidad [de acuerdo] que la aborta Felipe González (...) Las negociaciones las coordina entonces Pedro Solbes, ministro de Economía, y llega un momento en que llama y me dice: «lo siento mucho, me siento desautorizado, no

---

<sup>218</sup> Según Fabián Marquez (CEOE): «Para la práctica totalidad del empresariado, resulta eviente la afirmación de que el Gobierno ha cedido desde 1988 una y otra vez a las demandas sindicales» (*El País*, 25-VIII-1993). Igualmente, José María Cuevas declaraba: «[del paro del 14-D] provienen buena parte de todos nuestros males económicos, porque acabó con el Plan de Empleo Juvenil, disparó el gasto público y arrancó la Ley de Control de los Contratos, que es una hito importante en la sindicalización que ahora padece nuestra economía».

<sup>219</sup> *El País*, 26-XI-1993. Para los detalles de las reuniones entre patronal y gobierno durante el verano, ver Chari (2001).

podemos seguir negociando». Había habido algún movimiento interno al gobierno, jamás le pedí esa explicación, que me lo detallara, comprendí la situación. Veía, dentro del gobierno, una actitud bastante tensa, muy comprometidos con CIU, con toda la sensación de que las negociaciones con los sindicatos no era más que una puesta en escena para aparentar que se negociaba, pero sobre todo con el compromiso de abundar en políticas de desregularización de los derechos sociales y laborales. Sin embargo, *in extremis*, hay por nuestra parte [un último intento], cuando el proyecto está en fase informativa-consultiva en el Consejo Económico y Social: elaboramos un paquete de enmiendas (...) y llegamos al acuerdo de que si se aceptaban aquellas modificaciones que habíamos sugerido los sindicatos, llegamos al acuerdo. Aquello fue abortado, y abortado personalmente por la presidencia del gobierno (entrevista a Antonio Gutiérrez).

En 1993 nos reunimos CCOO y UGT [con] el ministro de trabajo, Griñán, y el ministro de economía, Solbes, pero por otra parte el gobierno también se estaba reuniendo con CIU. Y entonces, nos reunimos allí, y venga reuniones... y claro, no hace falta ser muy listo y dijimos: «de aquí no sale nada»... y nada, hasta que ya dijimos: «bueno, esto se ha terminado». ¿Qué es lo que pasaba? Que lo que le interesaba al gobierno realmente era la otra mesa, porque la otra le permitía seguir gobernando con el apoyo de CIU (...) y entonces negociaron con ellos, y entonces fuimos a la huelga más dura que te puedes imaginar (entrevista a Nicolás Redondo).

[La reforma de 1994] es producto del fracaso de la concertación que abre el gobierno, creo recordar que en 1991, el ministro de economía era Solchaga, todopoderoso señor, y decide Nicolás Redondo romper la mesa de negociación. La rompe, de forma abrupta, levantándose de la mesa, y marchándose él y Gutiérrez [...] Gutiérrez muy a su pesar, porque creía que el planteamiento del gobierno era progresista... y lo era. Ellos habían elaborado un acuerdo conjunto entre ellos, estaban en plena unidad de acción, la PSP, y el gobierno, como reacción a ese fracaso, pues elabora una reforma nueva [que] fue muy importante [...] Es una reforma que pasa por el CES, es sometida a dictamen del CES, en el que estamos a punto de llegar a un acuerdo los sindicatos y nosotros. Falta el canto de un duro, y al final, no nos ponemos de acuerdo por el tema de siempre: los despidos, los ERES... pero estamos a punto de llegar a un acuerdo (entrevista a Fabián Márquez).

Así pues, el gobierno socialista prefirió buscar el apoyo del centro-derecha nacionalista para sacar adelante la reforma aunque fuera con la oposición de los sindicatos. Pero en los sindicatos esta oposición no era del todo unánime: como sugiere la cita de más arriba, CCOO (o una parte de su dirección) se mostró mucho más predispuesta a aceptar la reforma que UGT. Aparecían así las primeras señales de la división en CCOO y del

giro que darían ambos sindicatos en los años siguientes. Según recuerdan Salce Elvira (CCOO) y José M. Zufiaur (UGT)<sup>220</sup>:

Hay una situación complicada en CCOO, en la que un sector de CCOO, como mal menor, dice que aceptemos parte de la reforma (una parte de ella va a ser Fidalgo, y otra parte, Antonio Gutiérrez, también está, más o menos, en esa posición) y hay otra parte, UGT, y una gran parte de Comisiones, que decimos que no podemos aceptar eso porque es indefendible [...] Y entonces, aquí, en Comisiones hay una crisis importante en ese momento, en la que no ganamos ni perdemos, sino que la posición mayoritaria sale de que eso no se puede aceptar, y ahí juega un papel muy importante UGT, que está en una posición muy firme [...] Y entonces al final se hace la huelga, y el gobierno tira adelante (entrevista a Salce Elvira).

En aquel entonces la posición de CCOO yo creo que era más proclive al acuerdo, o creía que podía tener más acuerdo. Yo creo que de una manera irreal, porque en mi opinión, en aquel entonces –y volvemos– hay que darle carnaza a la fiera, el gobierno prefería el desacuerdo que el acuerdo. O sea, el desacuerdo le era mucho más rentable para la credibilidad digamos ideológica y de los mercados y de todo eso, que el acuerdo. Pero, es verdad que había una cierta sintonía, en mi opinión, más favorable en CCOO, creyendo, yo creo que sin base –pero bueno, depende de lo que estuvieras dispuesto a negociar naturalmente–, en la posibilidad de acuerdo. También, yo creo que influía en ello la teoría italiana [...] creo que esa idea que funcionó en Italia, veinte años antes del 94, de que se podían gobernar [en la negociación colectiva] los cambios, es una idea más interiorizada en Comisiones que en la UGT, y que, probablemente por eso, pues se pensaba que sí... Yo creo que seguramente incluso hubo intentos de alguna reunión, de algunos contactos, etcétera, buscando que Comisiones cambiara de posición, o tuviera una posición diferente (entrevista a José María Zufiaur).

En todo caso, el ultimátum lanzado por el gobierno precipitó el fracaso de la negociación. El 24 de noviembre, un día antes de las manifestaciones convocadas por los sindicatos, CCOO anunció una huelga general, convocada poco después por ambos sindicatos para el 27 de enero<sup>221</sup>. En

---

<sup>220</sup> El jurista Federico Durán, por aquel entonces presidente del CES, ofrece una opinión parecida: «Están cosas son delicadas, porque siempre pueden ser malinterpretadas, pero yo creo que CCOO estuvo más cerca de un escenario de acuerdo, no digo que fuera más proclive, sino que estuvo más cerca de lo que estuvo la UGT» (entrevista). Según Puig, esas divisiones ya aparecieron uno o dos años antes: «cuando Solchaga propone en un determinado momento, el *Plan de estabilidad*, donde intentaba ver posibilidades de cambios económicos, una situación delicada, salir de la crisis, yo recuerdo a personas de la dirección confederal del sindicato (...) diciendo: “hay que meterse, hay que entrar a negociar...”. Aquello no prosperó, pero esa misma tesis, que algunos en minoría defienden aquí en el año 92-93, es la que, después de la huelga general del 94 triunfa» (entrevista). Ver también diversos testimonios en Cerviño (2003: 295 y ss.).

<sup>221</sup> Las razones para retrasarla hasta entonces eran éstas, según Apolinar Rodríguez (UGT): «Queremos una huelga explicada y no *en caliente*; damos una oportunidad al Gobierno para

los días siguientes el gobierno declaraba que «haría la reforma laboral por decreto ley»<sup>222</sup>. El 3 de diciembre se aprueba el RD-L 18/1993 de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación, por el cual se crean los contratos en prácticas y de aprendizaje, se modifica el CTFE, se fomenta el uso del contrato a tiempo parcial y se elimina el monopolio del INEM en materia de contratación, medidas que más tarde se aprobarían como ley.

## 5. EL CONTENIDO DE LA REFORMA DE 1994

La “reforma” de 1994 era en realidad un conglomerado jurídico formado por diversas reformas, articuladas en las siguientes leyes: Ley 22/1993 de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo; Ley 10/1994 sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación; Ley 11/1994 por la que se modifican determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores, y del texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral y de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social; y Ley 14/1994 por la que se regulan las empresas de trabajo temporal; y la Ley 42/1994 de medidas fiscales, administrativas y de orden social. El contenido de todo este paquete puede resumirse en seis puntos (ver cuadro 4.3)<sup>223</sup>.

En primer lugar, se introducen nuevos cambios en el sistema de protección por desempleo, por medio de la Ley 22/1993 (también conocida como “ley de acompañamiento” de los Presupuestos Generales), que «suponen un recorte de la cuantía *neta* de las prestaciones tanto contributivas como asistenciales» (Toharia, 1996: 113): las prestaciones por desempleo dejan de estar exentas del pago del IRPF; el INEM deja de hacerse cargo de la totalidad de las cotizaciones sociales de los trabajadores parados; se reduce la prestación mínima del 100% del SMI al 75%; la cuantía de la prestación asistencial se hace proporcional a la jornada trabajada en el caso de los trabajadores a tiempo parcial; se restringe el acceso a las prestaciones asistenciales; y se endurece el control de los perceptores de la prestación por desempleo.

---

que rectifique; y damos tiempo a que otros sindicatos se unan a la protesta» (*El País*, 30-XI-1993).

<sup>222</sup> *El País*, 27-XI-1993.

<sup>223</sup> Un resumen breve y didáctico del contenido de la reforma en comparación con la situación anterior a 1994 puede encontrarse en Cerviño (2003: 326-243)

### **CUADRO 4.3: Resumen de la reforma de 1993-1994**

---

#### **1. Recorte de las prestaciones por desempleo.**

- 1.1. Implantación del IRPF (impuesto sobre la renta de las personas físicas) para las prestaciones por desempleo.
- 1.2. Supresión de la totalidad del pago de las cotizaciones sociales de los trabajadores desempleados por parte del inem (contingencias comunes durante la percepción de la prestación contributiva y contingencias sanitarias y protección familiar durante la percepción de la prestación asistencial) A partir de 1994, abona el 35% (para los trabajadores del Régimen General) y el 72% (para los trabajadores del Régimen Especial Agrario).
- 1.3. Reducción del tope mínimo de la prestación del 100% del smi (Salario Mínimo Interprofesional) al 75% cuando el trabajador no tenga hijos a su cargo.
- 1.4. La cuantía de la prestación asistencial se hace proporcional a la jornada trabajada en el caso de los trabajadores a tiempo parcial.
- 1.6. Introducción de un plazo de cinco días para que el perceptor de la prestación por desempleo presente en el inem el justificante de comparecencia a ofertas de empleo.

#### **2. Liberalización de los mecanismos de colocación.**

- 2.1. Eliminación de la obligación del empresario de contratar a través del inem.
- 2.2. Legalización de las Empresas de Trabajo Temporal (etts), que ofrecían la posibilidad de ceder trabajadores en misión con un salario menor a los de la empresa contratante y sin que ésta tuviera responsabilidades contractuales.

3. Eliminación del Contrato Temporal de Fomento de Empleo como medida permanente. Se permitió su uso hasta el final de 1994, pero limitado a determinados colectivos (parados mayores de 45 años, minusválidos y beneficiarios de prestaciones por desempleo).

4. Sustitución del Contrato de Formación por el Contrato de Aprendizaje.

5. Modificación de los procedimientos de despido, a fin de distinguir más claramente los despidos individuales y colectivos.

#### **6. Flexibilización interna o funcional:**

- 6.1. El sistema de clasificación profesional es fijado por la negociación colectiva en lugar de por las ordenanzas laborales.
- 6.2. Flexibilización de la movilidad geográfica, al añadirse la causa económica como justificación, sustituirse el control administrativo *ex ante* por el control judicial *ex post* y suprimirse la consulta con los representantes de los trabajadores para colectivos menores al 10% de la empresa.
- 6.3. Incremento de la discrecionalidad del empresario para modificar las condiciones de trabajo al añadir las causas económicas, suprimir la obligatoriedad de consultar con los representantes de los trabajadores en los casos individuales, y sustituir el control administrativo *ex ante* por el control judicial *ex post*.

#### **7. Flexibilización del tiempo de trabajo:**

- 7.1. La jornada laboral se computaba anualmente y el límite diario de 9 horas podía ser modificado en la negociación colectiva, siempre que se respetase el descanso diario de 12 horas y el semanal de 36 horas.
- 7.2. Posibilidad de que el periodo de descanso entre dos días laborables, fijado en 12 horas, fuese modificado por acuerdo para jornadas atípicas.
- 7.3. Se mantiene el límite de 80 horas extras anuales, pero no contabilizan como tales aquellas que han sido compensadas con horas libres en los cuatro meses siguientes.
- 7.4. La remuneración de las horas extras se fija a través de la negociación colectiva en lugar de ser el 175% de las horas normales.

**CUADRO 4.3:** Resumen de la reforma de 1993-1994 (continuación)

---

8. Ampliación de las competencias y materias atribuidas a la negociación colectiva.

- 8.1. Posibilidad de identificar los trabajos o tareas con sustantividad propia que justifiquen el uso del contrato por obra y servicio.
  - 8.2. Posibilidad de modificar la duración máxima del contrato eventual y el periodo estacional dentro del cuál puede realizarse.
- 

Fuente: Elaboración propia a partir del BOE.

En segundo lugar, se potenció la negociación colectiva en detrimento de la norma estatal, ampliando el número de competencias y materias que dependían de los convenios colectivos, de cara a favorecer la adaptabilidad de las empresas para incrementar su competitividad. Este «repliegue de la ley» (Rodríguez Piñero, 1995: 30), que incluía la derogación de las ordenanzas laborales, redujo las garantías tuitivas en aspectos como la duración del periodo de prueba, las horas extraordinarias o el trabajo nocturno, y en muchos casos «no significó mayores dosis de autonomía colectiva, sino que potenció la autonomía individual de los empresarios» (Rey y Falguera, 1999: 269). El desarrollo de la negociación colectiva también incluyó su descentralización a través de la potenciación de los llamados “pactos de empresa” y la obligatoriedad de incluir cláusulas de descuelgue salarial para facilitar la adaptabilidad de las empresas. Además, se redujo la ultraactividad de los convenios (es decir, una vez que el convenio era sustituido por otro quedaba derogado) y se permitía la concurrencia de diferentes convenios siempre que fueran superiores al nivel de empresa. El objetivo declarado que orientaba todos estos cambios era impedir que los estándares laborales legales fueran «una barrera perjudicial para las adaptaciones productivas, la productividad y la concurrencia» (Casas, 1994: 144).

En tercer lugar, se produjeron cambios en las modalidades de contratación a fin de restablecer la causalidad, eliminada por la reforma de 1984: primero, se restringió el uso del CTFE a determinados colectivos (minusválidos, parados de larga duración y mayores de 45 años) y hasta 1995; segundo, se revisó el contrato en prácticas para limitar los abusos que venían dándose; tercero, se facilitó el uso de los contratos por obra y servicio, eventual, y de lanzamiento de nueva actividad dando facultades para su regulación a la negociación colectiva; y cuarto, se creó el contrato de aprendizaje, que sustituía al contrato de formación. Este contrato, que se convirtió en la “estrella” de la reforma, incluía las siguientes novedades: se ampliaba la edad de los posibles beneficiarios (de 20 a 25 años),

se ampliaba la duración mínima del contrato de 3 a 6 meses; se reducía el tiempo de enseñanza obligatoria (del 25-50% al 15%); su retribución se pactaba en convenio, o en su defecto era del 70% del SMI (y del 80% y el 90% en los años siguientes); carecían de seguro de desempleo; y se incluían incentivos fiscales para las empresas que los utilizaran. Por estas razones, pronto se empezó a conocer como el “contrato basura”, pues precarizaba las condiciones de los trabajadores. En resumen, los cambios en esta área no sólo fueron tímidos, sino bastante contradictorios, lo que convirtió el restablecimiento legal de la causalidad en papel mojado. También se redefinió el contrato a tiempo parcial para facilitar su uso.

En cuarto lugar, se modificó la regulación del proceso de despido a través de tres vías: primero, se incrementaron las causas para el despido (a las causas económicas y tecnológicas se añadieron las organizativas y de producción), lo que ampliaba notablemente el número de casos en los que el empresario podía utilizar la indemnización de 20 días por año trabajado en lugar de la de 45 días; segundo, se permitió el uso, menos restrictivo, del despido individual para los despidos colectivos que no superaran el 10% de la plantilla, lo que *de facto* suprimió la autorización administrativa para estos despidos colectivos “menores”; tercero, se redujo la duración de los ERES. En suma, se rebajó el coste de despido pero de un modo *indirecto*, posiblemente para evitar una mayor oposición social a esta medida<sup>224</sup>, si bien los problemas de interpretación jurídica rebajaron el impacto de esta medida.

En quinto lugar, se dio un fuerte impulso a la flexibilidad interna o funcional, a través de diferentes vías: primero, se derogó el sistema de clasificación profesional establecido en las ordenanzas laborales y se sustituyó por un sistema más flexible fijado en la negociación colectiva; segundo, se facilitó la movilidad geográfica; tercero, se incrementó la discrecionalidad del empresario para modificar las condiciones de trabajo. También se produjo una flexibilización del tiempo de trabajo: primero, el cómputo de la jornada laboral pasó a ser anual y se permitía superar el límite diario de 9 horas en la negociación colectiva, haciendo además que los descansos diarios y semanales pudieran distribuirse en las cuatro semanas siguientes; segundo, se reduce el coste de las horas extra-

---

<sup>224</sup> Es lo que se deduce del testimonio del Secretario General de Trabajo: «Pensando en términos políticos, explicar y oponerse a una reforma compleja, es complejo. Explicar y oponerse a la reducción de las indemnizaciones por despido, se hace muy fácilmente (...) Y eso, políticamente, a parte de otras cosas, el no proporcionar esa bandera a la oposición de la reforma (...) Desde Franco no se había tocado el costes del despido, y éste ha sido el gobierno que sí» (González de Lena cit. en Cerviño, 2003: 276)



ordinarias, y se facilita su uso *de facto* al no contabilizarse las que fueran compensadas con horas de descanso.

En sexto lugar, se legalizaron, por el RD-L 18/1993, y se regularon, por la Ley 14/1994, las Empresas de Trabajo Temporal (ETTs), aunque éstas ya estaban operando en un contexto de incertidumbre jurídica, por no decir ilegalmente<sup>225</sup>, registradas como asociaciones en el Ministerio de Interior<sup>226</sup>. Si bien esta normativa padecía una «falta de claridad» que provocó que el papel de estas empresas fuera «contradictorio, cuando no fuertemente cuestionado» (Rey y Falguera, 1999: 266). La supresión del “monopolio” del INEM como intermediador laboral se justificó en ocasiones apelando a su ineficiencia a la hora de desempeñar esa labor, pero esta ineficiencia era el resultado directo de una escasa inversión pública, condicionada a su vez por el enorme gasto en prestaciones por desempleo dados los niveles de paro existentes.

La reforma de 1994 fue, por tanto, mucho más profunda que la anterior (Toharia y Malo, 2000). Según su exposición de motivos, el objetivo programático de la reforma era «luchar contra el paro y potenciar [la] capacidad generadora de empleo» para lo que se requería «mejorar la competitividad de las empresas»<sup>227</sup>. Para algunos comentaristas, sin embargo, su objetivo era bastante distinto: «reducir la inflación reduciendo los costes laborales unitarios» (Ferreiro, 2003: 26), lo que, en ausencia de una política de rentas con los sindicatos, podía conseguirse facilitando la adaptación de las empresas (en términos de salarios y contratación) a la situación económica. En un sentido parecido, la promoción de la negociación colectiva y las medidas de flexibilidad interna conferirían, en ausencia de sindicatos fuertes en la empresa, una mayor discrecionalidad al empresario, en lugar de contar, como en otros países, con la participación de los trabajadores. Si bien es cierto, por ejemplo, que las ordenanzas

---

<sup>225</sup> Las ETTs estaban registradas hasta entonces en el Ministerio de Interior como asociaciones. Según Andrés Bilbao (1999b: 310) «estas formas de proceder [se refiere a los abusos de la temporalidad] son el síntoma de la normalización de las prácticas de la ilegalidad en la organización del mercado de trabajo [...] Este fenómeno no constituye una novedad, sino que se ha instalado como un rasgo característico de las relaciones laborales y que señala la lógica de la economía como verdadero principio rector de las relaciones laborales».

<sup>226</sup> Según interpreta Chari (2001), basándose en las entrevistas que realizó a miembros de la patronal, el hecho de que la mayor parte de ETTs fueran propiedad de grandes bancos (como el Banco Bilbao Vizcaya, La Caixa y el Banco Central Hispano) empujó a la CEOE presionar por su legalización y promoción.

<sup>227</sup> Según Carlos Solchaga, ya ex-ministro por aquel entonces: «el objetivo de la reforma era del 93-94 [...] no era tanto eliminar inmediatamente el desempleo, sino crear unas reglas de juego que facilitaran en el medio plazo la eliminación del desempleo. Es evidente que la reforma tuvo algún éxito» (entrevista).

laborales eran una anomalía heredada del franquismo<sup>228</sup>, los sindicatos se habían mostrado favorables a su derogación y también aceptaban una mayor flexibilidad interna, siempre que fuera negociada<sup>229</sup>. Pero lo que implicaba el desarrollo de la negociación colectiva, como el que preveía la reforma, era un mayor poder del empresario. Como denunciaba Antonio Gutiérrez (CCOO): «se nos manda a la negociación colectiva, pero con una mano atada a la espalda, mientras la CEOE tiene las dos manos bien libres»<sup>230</sup>

En cuanto al objetivo de reducir la temporalidad laboral, la reforma era ambigua, por no decir contradictoria. Se ha interpretado como un intercambio para “distribuir” la flexibilidad entre los trabajadores<sup>231</sup>: a cambio del restablecimiento de la causalidad en la contratación temporal, se introducían facilidades para la gestión de la mano de obra y el despido (si bien no se llegó a modificar, como deseaba el ministro de Economía, la cuantía de la indemnización por despido improcedente<sup>232</sup>). Pero la introducción del contrato de aprendizaje, o “contrato basura”, con grandes incentivos para su uso (los empresarios obtenían una rebaja del 75% de las cuotas a la Seguridad Social) hacía previsible que fuera a ser amplia-

---

<sup>228</sup> En este sentido, Fernando Moreno (CEOE) relata la siguiente anécdota: «Hay un tema que dio mucho la lata en los años 80: la dote por matrimonio, es decir, en los convenios colectivos, el empresario venía obligado a pagarle una mensualidad a aquellas chicas que se casaran de la plantilla. En un momento dado, algunas empresas se plantaron. Dijeron: “mire usted, esto me parece discriminatorio”. Y lo ganaron en los tribunales y desapareció la dote por matrimonio. Pero ese tipo de figuras han seguido existiendo» (entrevista).

<sup>229</sup> Ver Gutiérrez en *El País*, 25-I-1994.

<sup>230</sup> En la misma entrevista, declara: «El eufemismo de la autonomía no puede encubrir que hay un claro desequilibrio: se da mucho más poder a los empresarios. No es verdad que se refuerce la negociación colectiva. Se debilita esta negociación, porque desde la movilidad funcional hasta la concepción misma de la nómina depende de la arbitrariedad empresarial» (Gutiérrez, *El País*, 26-I-1994). Un técnico del Ministerio de Trabajo en el anterior gabinete anterior admite en parte ese temor: «Por una parte se potencia la negociación colectiva, pero también yo creo que da un poco de miedo que cláusulas que antes venían determinadas por la ley ahora se determinen en los convenios colectivos, y es que en muchos sectores, en muchas ramas, el poder empresarial es muy fuerte» (entrevista a J. I. Pérez Infante).

<sup>231</sup> Como explican Salvador del Rey y Miguel A. Falguera: «Las intenciones *iniciales* que justificaron la llamada reforma de 1994 se basaban en un claro intercambio: un cierto retorno a la causalidad contractual a cambio de una disminución generalizada de las tutelas legales. En otras palabras se trataba de desplazar la generalizada *flexibilidad* en la entrada del mercado de trabajo hasta entonces vigente por un sistema que situara la misma en el propio “iter contractual” y, muy singularmente, en la salida» (1999: 264). Ver también (Aguilera, 2001).

<sup>232</sup> Utilizando los términos de la prensa, en el gobierno había una *frente laboralista*, compuesto por Griñán y Saavedra (ministro de Administraciones Públicas), que rechazaba rebajar el coste del despido improcedente y eliminar la autorización administrativa de los despidos colectivos, y otro *economicista*, encabezado por Narcís Serra (Vicepresidente del Gobierno), Pedro Solbes (ministro de Economía) y Julián García Vargas (ministro de Defensa), que abogaba por lo contrario (ver *El País*, 4-XII-1993 y 9-XII-1993).

mente utilizado. Como señalaba Fernando Valdés Dal-Re: «la supresión de este tipo de contrato a término efectuada por la Ley 11/1994 volvió a incorporarse así al sistema de relaciones laborales con otra vestidura formal y traída esta vez de la mano de una práctica contractual abusiva» (1999: 33). De algún modo, la reforma sancionaba procesos latentes en las relaciones laborales: «la tendencia a la individualización, empresaria-lización y descolectivización (...) se sostenían ahora de manera normati-vamente expresa» (Alonso y Blanco, 1999: 365). Ante esta situación no resulta extraño que los sindicatos se opusiesen a la reforma y convocasen una huelga para detenerla.

#### 4. LA HUELGA DEL 27-E Y LOS EFECTOS DE LA REFORMA

El 27 de enero de 1994 tuvo lugar la huelga general, convocada por CCOO y UGT, junto a USO, CGT, y CIG<sup>233</sup>, bajo el lema *Por el empleo y la solidaridad*. Su preparación y desarrollo transcurrió de forma un poco diferente a la de 1988. El gobierno había aprendido la lección y, consi-ciente de los efectos contraproducentes que podía tener la descalificación de la huelga, evitó la confrontación directa con los sindicatos y optó por transmitir, en su lugar, cierta indiferencia y normalidad. La CEOE sí que mantuvo un discurso más agresivo, plasmado en las palabras de su pre-sidente: «debemos hacer frente a la huelga general y no vamos a sucumbir a ella como en 1988», quien también llegó a denunciar que el éxito de la huelga sería «un logro de los violentos y del miedo»<sup>234</sup>. Como recuerda Nicolás Redondo: «fuimos a la huelga más dura que te puedes imaginar, porque en la del 88 fue un malestar difuso que sorprendió a todos, [pero en] la del 94 ya estaban avisados, entonces sufrimos una campaña mucho peor»<sup>235</sup>.

La preparación de la huelga coincidió con el estallido del “escándalo de la PSV”, una cooperativa de viviendas asociada a la UGT. La cooperati-va era una apuesta excesivamente ambiciosa de la UGT por desplegar su faceta como sindicato de servicios, en la línea del sindicalismo alemán, pero su desarrollo tropezó con algunas irregularidades y dificultades que ahogaron económicamente el proyecto. En esa situación de asfixia, el grupo PSV intentó obtener un crédito en vano, lo que abocó a la suspen-sión de pagos. La UGT llegó a poner a disposición *todos* sus bienes pa-trimoniales para salvar la cooperativa. Aunque los errores de gestión de-

---

<sup>233</sup> El CSI-CSIF (sindicato de funcionarios) no secundó la huelga.

<sup>234</sup> *El País*, 15-XII-1993 y 26-I-1994.

<sup>235</sup> Entrevista.

ben atribuirse al grupo PSV (del que la UGT era titular del 47%), lo cierto es que la situación podía haberse solucionado con un simple gesto del Gobierno para conceder un crédito a la entidad. En otras palabras, el caso fue utilizado como un instrumento de presión por parte del Gobierno, que sin embargo no consiguió doblegar a la UGT<sup>236</sup>.

El panorama de apoyos sociales y políticos a la huelga apenas se alteró respecto al 14-D. Por un lado, todos los grupos parlamentarios, salvo IU y CC, se posicionaron contra la huelga y apoyaron la reforma. Lo mismo hicieron los grandes medios de comunicación (prensa, radio y televisión), cuyo discurso hegemónico contenía claros ribetes antisindicales<sup>237</sup>. Por el otro lado, la huelga obtuvo apoyos provenientes de la sociedad civil: desde los grupos ecologistas hasta las asociaciones de jubilados y estudiantes, pasando por la Asociación de Futbolistas Españoles o la Unión de Actores. Pero en esta ocasión, a diferencia del 14-D, el discurso anti-sindical obtuvo un eco mucho mayor. Tal y como explican Luis Enrique Alonso y Juan Blanco:

Los sindicatos se van a encontrar inmediatamente con una áspera reacción por parte tanto empresarial como gubernamental y los medios de comunicación que los apoyan (...) y pronto se vuelve a lanzar desde todos los ámbitos convencionalmente modernizadores la idea de que los sindicatos sólo defienden a los trabajadores fijos y envejecidos y, por lo tanto, son los responsables de que no exista empleo juvenil, del mismo modo se vuelve a utilizar la retórica de los derechos individuales a trabajar frente a la coacción llevada a cabo por los sindicatos y sus satanizados piquetes (Alonso y Blanco, 1999: 366)

Pese a ello, la huelga tuvo éxito. Como siempre, las cifras esgrimidas por unos y otros (en torno al 30% el Gobierno y la CEOE, y hasta el 90% los sindicatos) no constituyen un dato muy fiable. La huelga logró paralizar la industria, la construcción y los transportes, pero fue más desigual en el comercio y los servicios públicos (sanidad, educación y sector público). En esta ocasión la presencia policial fue mayor y se saldó con la detención de 150 miembros de piquetes. El resultado se interpretó, desde algunos ámbitos, como un “empate”<sup>238</sup>, en parte porque –como ya dije–

---

<sup>236</sup> Al menos, en lo que respecta a la huelga. Saracibar recuerda que «cuando yo hablaba con Narcís Serra para arreglar el tema de la PSV, Narcís Serra siempre me decía: «bueno, ¿pero por fin os váis, o no os váis?». A ellos lo que les interesaba era que la Comisión Ejecutiva Confederal, encabezada por Nicolás Redondo, abandonara en el Congreso» (entrevista). Y eso es lo que ocurrió, como veremos en el siguiente capítulo.

<sup>237</sup> En este sentido, resulta instructivo repasar los editoriales de *El País*, el periódico de tirada nacional más cercano a la izquierda. Ver también el perspicaz análisis de Fernando Conde (1995).

<sup>238</sup> Por ejemplo, según la encuesta de Demoscopia para *El País* (29-I-1994), el 47% de los españoles mayores de 15 años hizo huelga, frente a un 50% que no lo hizo. Estos datos

al compararlas con la de 1988 todas las huelgas posteriores palidecen<sup>239</sup>, por eso resulta más precisa la valoración del periódico *El Mundo*: «La huelga ha triunfado en la realidad y ha fracasado en la representación mediática de esa realidad» (cit. en Conde, 1995). Es decir, la huelga se había convertido en un acontecimiento mediático cuyo éxito o fracaso dependía ahora menos de lo que realmente sucediera en los centros de trabajo y más de la representación discursiva efectuada por los actores en disputa y los medios de comunicación afines (Conde, 1995). Y en este terreno, el discurso “modernizador”, basado en la naturalización del mercado y la competitividad, contaba con una clara ventaja respecto a las resistencias sindicales, presentadas a menudo como incómodos residuos del pasado. Por esa razón, no resulta extraño que la huelga general, al contrario que la de 1988, no detuviera la reforma ni indujera un cambio en la política gubernamental<sup>240</sup>.

A la hora de analizar los efectos de las reformas del periodo 1992-1994 y las protestas sindicales en su contra podemos distinguir, como hicimos anteriormente, entre los efectos económicos sobre los equilibrios del mercado de trabajo y los efectos políticos sobre los actores de las relaciones laborales y sus estrategias.

Respecto a los primeros, los efectos económicos, puede decirse que la reforma fracasó en casi todos sus objetivos (desempleo, temporalidad y negociación colectiva), pero tuvo un éxito indirecto en el más importante: la reducción de los costes laborales. En cuanto al empleo, es dudoso que la reforma tuviera algún efecto positivo. Si bien es cierto que se produjo una recuperación del empleo a partir de 1996, todo parece indicar que respondía al crecimiento del PIB (una relación que se ha mantenido constante en los últimos 30 años en diferentes marcos reguladores, ver más adelante el gráfico 5.5).

En cuanto a la temporalidad la reforma no tuvo ningún efecto reseñable (Toharia, 2005), como era previsible dados los contradictorios

---

contrastaban con el 70% que respondieron en 1988 haber seguido la huelga. En realidad, el éxito histórico del 14-D ha pesado como una losa sobre las huelgas posteriores, porque los resultados siempre palidecían a su lado.

<sup>239</sup> Como señala Zufiaur: «los sindicatos en el fondo han terminado siendo prisioneros del enorme éxito de la huelga del 88 (...) ese reflejo ha sido un factor negativo, porque todo se quiere comparar con aquello y es incomparable» (entrevista).

<sup>240</sup> A parte de las propias preferencias del Gobierno socialista, su socio parlamentario – CIU – dejó claro que no aceptaría ningún giro: «Jordi Pujol advirtió (...) que los nacionalistas catalanes retirarán su apoyo al Gobierno de Felipe González ante el menor cambio que introduzca en la política económica, y más concretamente en la reforma laboral, motivo de la protesta sindical» (*El País*, 28-I-1994).

cambios que introducía<sup>241</sup>. La eliminación parcial del CTFE y el fomento del resto de contratos temporales sólo produjo la sustitución de unos por otros (Aguilera, 2001), pero la tasa de temporalidad se mantuvo en torno al 33% en los años siguientes. Tampoco la atribución de más competencias a la negociación colectiva en este aspecto (en particular, para determinar el uso de los contratos por obra y servicio y los contratos eventuales) contribuyó a reducir la temporalidad. Como apunta el jurista Valdés Dal-Re:

En lugar de racionalizar las modalidades de contratación temporal estructural, buen número de convenios colectivos suscritos durante los años 1995-1997 procedieron a flexibilizar el recurso a esas modalidades, que terminaron por convertirse en el “refugio” de la contratación temporal excepcional (1999: 33).

En cuanto a la potenciación de la negociación colectiva, el alcance previsto por la reforma quedó en “agua de borrajas”. El «nuevo reparto de territorios» (Palomeque, 1994: 284) entre la legislación y la negociación colectiva hizo que muchos de los cambios tuvieran que concretarse en esta última, a través de la negociación entre empresarios y sindicatos. Aquí la reforma tampoco tuvo mucho éxito. A juicio de Espina: «el *leit motiv* [de los sindicatos] en esta ocasión consistió en hacer fracasar la reforma a través de la negociación colectiva» (1999: 382). En realidad, esta estrategia defensiva de los sindicatos de cara minimizar los efectos de una reforma “impuesta” que confería poder a los empresarios dio lugar al siguiente *quid pro quo* con los empresarios en la negociación colectiva: éstos aceptaban no introducir cambios en los convenios (en muchas ocasiones el contenido de ordenanzas laborales se incorporó directamente a ellos) a cambio de que los sindicatos aceptasen la moderación salarial<sup>242</sup>. Veamos algunos testimonios que confirman esta idea:

---

<sup>241</sup> Pérez Infante mantiene una opinión distinta: «La temporalidad empieza a bajar con un cierto desajuste temporal a partir de finales de 1995, es decir, yo creo que eso es efecto de la reforma [de 1994]» (entrevista). Según González de Lena (ministerio de Trabajo): «En el tema de la temporalidad yo creo que es donde todas las reformas encallan, es decir, que hay ahí algo que, no sé si es un componente estructural de la economía española, el tema de culturas empresariales, una mezcla de todo, una existencia de rigideces en otros campos, que lleva a que el tema de la contratación temporal sea el más resistente» (entrevista).

<sup>242</sup> Según Jesús Pérez (UGT): [la nueva regulación de la negociación colectiva] fue un desequilibrio de la correlación de fuerzas, favorable a los empresarios de manera muy fuerte. Por eso hemos tenido que hacer de tripas corazón. Había convenios colectivos en los que los planteamientos un tanto defensivos, hay que entenderlo, donde el planteamiento que hacíamos a los empresarios era de mir, tendríamos que pedir un 5 o un 6% de subida salarial, pero estamos dispuestos a pedir un 4% con tal de que aquí no se introduzca la reforma laboral y queden las normas establecidas en el convenio tal y cómo están» (cit en Cerviño, 2003: 299). En el mismo sentido, Fabián Márquez (CEOE), declaraba: «Como consecuencia de la reforma de 1994 los sindicatos deciden negociar convenios colectivos a la

[la nueva regulación de la negociación colectiva] fue un desequilibrio de la correlación de fuerzas, favorable a los empresarios de manera muy fuerte. Por eso hemos tenido que hacer de tripas corazón. Había convenios colectivos en los que los planteamientos un tanto defensivos, hay que entenderlo, donde el planteamiento que hacíamos a los empresarios era de “mira, tendríamos que pedir un 5 o un 6% de subida salarial, pero estamos dispuestos a pedir un 4% con tal de que aquí no se introduzca la reforma laboral y queden las normas establecidas en el convenio tal y cómo están” (Jesús Pérez (UGT) cit. en Cerviño, 2003: 299).

Las ventajas que tiene la ley las eliminó absolutamente la negociación colectiva de los años posteriores, porque era un reto para las empresas y los sindicatos para hacer reformas estructurales ellos mismos en sus convenios, y ninguno de los dos aceptaron ese reto: los empresarios porque no se dieron cuenta de la transcendencia estratégica que les daba la ley, y los sindicatos, creo yo, porque siendo conscientes compraron con un menor coste salarial la no reforma [...] *Pero fue un tema de mutuo acuerdo* (entrevista a Fernando Moreno (CEOE), subrayado mío).

Se produce la reforma, los sindicatos no comulgan con ella, y obran de forma – en mi opinión– estratégicamente inteligente: la bloquean en los convenios colectivos a cambio de moderación salarial. El país se lucra con una política reiterada de moderación salarial, lo cual le viene muy bien a la economía, pero a cambio de eso los convenios se quedan como están (entrevista Fabián Márquez, de la CEOE).

Quién se lucró no fue, obviamente, «el país»: a partir de entonces, y tras el breve periodo entre 1988 y 1993, la participación de los beneficios en la renta nacional continuó incrementándose a coste de los salarios (ver gráfico 5.9). En definitiva, se consiguió uno de los principales objetivos de la reforma laboral: reducir los costes laborales y controlar la inflación. Si bien no está del todo clara la relación entre salarios e inflación, ya que como señalan Ferreiro y Serrano (2001) las causas de esta última eran más bien la ausencia de competencia en determinadas áreas del sector servicios. Esta reducción de los salarios reales se prolongó durante toda la época del *boom* económico posterior, aunque fuera socialmente aceptada gracias a la expansión del crédito y la burbuja inmobiliaria (López y Rodríguez, 2010). La valoración de esta estrategia sindical para intentar parar la reforma en la negociación de los convenios fue dispar, como se observa en las citas de Antonio Gutiérrez y Salce Elvira:

Decidimos una estrategia distinta, ya que muchísimos aspectos de la reforma laboral vivían o morían en la negociación colectiva. Entonces decidimos enfrentarla en los convenios colectivos, y así lo hicimos. Conseguimos que los contratos

---

baja salarialmente a cambio de que no se toque nada. Esa es la operación durante los años 95 y 96. Y muchos empresarios entran en el tema» (cit. en Cerviño, 2003: 299).

de aprendizaje, por ejemplo, nuestra estrategia consistía en aceptar incluso incrementos salariales algo menores para el conjunto de las plantillas a cambio de incorporar al régimen general de salarios a los aprendices y que no fuesen discriminados como marcaba el plan del gobierno (entrevista a Antonio Gutiérrez).

Dijimos que había que hacer una movilización sostenida, pero no fue tan sostenida. Se dijo después que eso había que negociarlo en los convenios, pero en los convenios era difícilísimo volver a traer la reforma, porque en los convenios bastante tiene la gente con el salario y votar, como también para revertir una ley. Era muy complicado. Yo siempre defendí, que las leyes se cambian con leyes, pero que las leyes no se pueden cambiar por la negociación colectiva, porque los trabajadores no tienen fuerza para hacerlo, y éste fue un debate que se hizo en CCOO (entrevista a Salce Elvira).

Esto nos conduce al segundo tipo de efectos: los políticos. El conflicto gobierno-sindicatos produjo un indudable desgaste electoral en el PSOE, como han reconocido sus propios dirigentes:

Las dos razones por las que perdimos las elecciones [de 1996] fueron la crítica deslegitimadora de UGT, que en la mayor parte de los casos tenían pocos fundamentos, y la crítica deslegitimadora de los escándalos [de corrupción] que nos afectaron (Solchaga cit. en Iglesias, 2004: 115).

Aunque es difícil aislar este efecto de las consecuencias que tuvieron los sucesivos escándalos de corrupción y la propia crisis económica, lo cierto es que en aquellos años el PP superó por primera vez al PSOE en intención de voto<sup>243</sup>, y terminó vencéndole en las elecciones de 1996. Como veremos en el capítulo seis, este hecho no condujo a una reflexión crítica en el seno del PSOE sobre su política laboral y su relación con los sindicatos.

Pero el desgaste más importante afectó, aunque de otro modo, a los sindicatos. La estrategia ofensiva que habían mantenido desde 1987 para lograr un “giro social” en la política económica y social del gobierno que “repartiera la tarta” del crecimiento económico se vio truncada por la crisis. El nuevo escenario hacía menos viable esta estrategia por las siguientes razones: la crisis provocó una enorme destrucción de empleo, con especial incidencia en la industria, uno de los enclaves del movimiento obrero, y un incremento del desempleo que hacía más vulnerable la posición de sus bases sociales; a su vez, la necesidad de cumplir con los criterios de Maastricht para la convergencia europea (que los propios sindicatos habían “apoyado críticamente”), reducía el margen de manobra del gobierno y ayudaba a legitimar sus reformas, estrechando el cam-

---

<sup>243</sup> *El País*, 19-XII-1993.



po de acción de los sindicatos<sup>244</sup>; por último, el ubicuo y feroz discurso anti-sindical contribuyó a deslegitimar sus reivindicaciones al oponerla a la racionalidad económica necesaria para salir de la crisis. En esa tesitura, tras la huelga del 26-E los sindicatos no prosiguieron con una movilización sostenida y optaron por trasladar la batalla a la negociación colectiva, un terreno en el que disponían de menos fuerza, dadas las tasas de afiliación sindical.

Pero esta situación propició un cambio de mayor alcance. Los escasos resultados obtenidos por siete años de confrontación, en los que se consiguió un breve “giro social” en la política económica y algunos acuerdos legislativos pero no un cambio sustantivo en la orientación del gobierno, condujeron a una reflexión autocrítica con esta estrategia y al fortalecimiento de los sectores sindicales más proclives al pacto. Como resume Lola Licerias (CCOO):

El sindicato a partir de ahí vio que la huelga en parte había sido un fracaso porque no había conseguido remover absolutamente nada. Así como la anterior sí que había conseguido negociar otras cuestiones, en la del 94 no se consiguió modificar absolutamente nada, por tanto, sí que fue como el punto de arranque de una reflexión más potente dentro del sindicato, para ver qué estrategia seguir [...] Después de la huelga del 94 una parte del sindicato entendió que la confrontación permanente tampoco llevaba a ninguna parte porque se seguían recortando derechos, y seguían sucediéndose reformas laborales, y por tanto, el sindicato perdía capacidad de intervención en el ámbito de las grandes negociaciones, pero también en el ámbito de la empresa, porque después de cada movilización había que empezar a recomponer todo el trabajo sindical porque la reforma se había impuesto. Por tanto, empezó en aquellos años, al menos dentro de CCOO, una confrontación en relación con dos líneas sindicales: si seguir en esa línea de movilización sistemática ante las decisiones de los gobiernos, o si adelantarse para plantear ámbitos de negociación específicos, y que el sindicato fuera el iniciador el reivindicador de esos procesos de negociación (entrevista)<sup>245</sup>.

---

<sup>244</sup> Es interesante reproducir los testimonios recopilados por Chari (2001: 65) a este respecto. Un dirigente de CCOO declaraba que «había poco espacio para otra huelga general ... porque pensábamos que (los criterios) de convergencia europea eran un adversario demasiado grande para luchar contra él», mientras que un dirigente de UGT argumentaba que dada la capacidad del gobierno para convencer al público de la necesidad de la reforma para conseguir los criterios de convergencia había los sindicatos tenían poco más que hacer. Un alto cargo del Ministerio de trabajo reconocía que los criterios de convergencia europea habían «ayudado a que la reforma obtuviera una mayor aceptación» entre ciudadanos y sindicatos.

<sup>245</sup> Fernando Puig expone una visión similar: «La huelga empujó, su resultado en todos los sentidos, en el seno de las organizaciones sindicales, [a la reflexión] sobre cuál era la mejor estrategia a seguir a partir de entonces: si era estar todo el día dándole leña al mono hasta que hablara inglés o si era una estrategia donde había que buscar nuevos cauces

Este giro cristalizó en los congresos de UGT y CCOO que tuvieron lugar en 1994 y 1995 respectivamente, y a los que me referiré con más detalle en el próximo capítulo.

## RECAPITULACIÓN

Las reformas de 1992 y 1992 representan, en al menos tres aspectos, un episodio de transición en el periodo que estoy narrando. Primero, en lo que se refiere a la precariedad laboral, en la reforma de 1994 ni se ignoran los efectos de la alta tasa de temporalidad ni se hace un esfuerzo claro por ponerle freno: en la justificación de la reforma se alude a los problemas que lleva consigo el abuso de la temporalidad, pero la solución que se propone es tan tímida, cuando no contraproducente, que cabe sospechar hasta qué punto era un objetivo real de la reforma. Segundo, en cuanto a la política económica, tras el breve paréntesis del giro social de 1988-1992, se volvió a una política económica restrictiva preocupada por la reducción de la inflación y el déficit, cuyo objetivo de convergencia nominal con Europa llevaba consigo el peligro de la divergencia real. Tercero, en cuanto al conflicto entre el gobierno y los sindicatos, la reforma supuso una derrota de estos últimos y preparó el camino para un cambio en su estrategia que ya se había apuntado en un sector de sus direcciones y que se culminaría en los años siguientes.

Tras la narración de estos tres primeros episodios del proceso estudiado puede hacerse una breve evaluación teórica de las políticas de mercado de trabajo aplicadas durante la etapa de gobiernos socialistas (1982-1996). Como han resumido Albert Recio y Jordi Roca:

El elemento más negativo [de la política económica del PSOE] probablemente fue la presión por reformar el mercado de trabajo, que en muchas áreas concedió un poder desproporcionado a los empresarios, y convirtió la vida laboral de muchas personas en una experiencia dominada por la inseguridad y la falta de autonomía, erosionando el ya limitado poder de los sindicatos (2001: 198).

Podemos ver esto con más detalle prestando atención a los cambios en los seis elementos de la regulación del mercado de trabajo contenidos en el esquema teórico del capítulo 1. En primer lugar, en lo que se refiere a los tipos de contrato laboral, se produjo una explosión del empleo temporal, que situó a un tercio de la fuerza de trabajo en una situación de vulnera-

---

negociadores, de establecer nuevos circuitos de diálogo social. Y [esto último] fue lo que se decidió (entrevista).

bilidad máxima ante los empresarios. Este fue probablemente el cambio más profundo y más duradero. En segundo lugar, en lo que se refiere al coste del despido, éste apenas se rebajó, salvo con la reforma de 1994 que lo facilitó levemente al ampliar las causas económicas para un despido justificado. En tercer lugar, en lo que se refiere a la protección por desempleo y, más en general, a la protección social, los cambios fueron ambivalentes: tras unos leves retoques de las prestaciones por desempleo en 1984, en 1992 se produjo un recorte indiscutible, si bien de 1982 a 1996 la tasa de cobertura del desempleo creció del 33% al 50%, una cifra, en todo caso, bastante baja en comparación con otros países europeos. En cuanto a la protección social, se produjeron algunos avances, como la práctica universalización de la sanidad o la extensión de las pensiones no contributivas, pero estos, como veremos, no deben exagerarse. En cuarto lugar, en lo que se refiere a la negociación colectiva, apenas se produjeron cambios significativos en su estructura. El cambio más sobresaliente tuvo que ver con la atribución de materias que antes fijaba el Estado por medio de la reforma de 1994, y que, dada la debilidad de los sindicatos en la empresa, tendía a desproteger a los trabajadores en muchos aspectos. En quinto lugar, en lo que se refiere al nivel de desempleo, en todos estos años fue muy alto y, lo que es más importante, *no* se produjo ninguna política de empleo para reducirlo (más allá de la flexibilización), puesto que el gobierno priorizó la reducción de la inflación por encima de aquel objetivo. En sexto y último lugar, en lo que se refiere al poder de los sindicatos, se produjo un cambio ambivalente: por un lado, el PSOE contribuyó a su reconocimiento institucional, favoreciendo a menudo a la UGT, durante la primera mitad de su mandato; mientras que mantuvo una actitud hostil, cuando no agresiva, y una retórica fuertemente antisindical en la segunda mitad, en cuanto los sindicatos decidieron enfrentarse a él, lo que contribuyó a su debilitamiento.

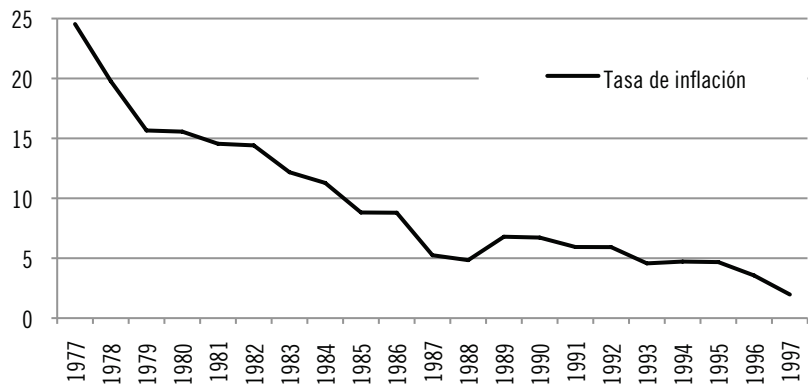
En resumen, se produjo una pérdida de derechos laborales, que se tradujo en la desprotección de los trabajadores (especialmente, los temporales) en la relación de poder dentro de lo que antes hemos llamado el intercambio disputado de éstos con los empresarios. Dicho en otras palabras, durante estos años tuvo lugar una desregulación del mercado de trabajo que implicó la *remercantilización* de las relaciones laborales y desequilibró la relación de poder trabajador-empresario en favor de este último.

El relato oficial tiende a subrayar que durante aquellos años también se produjo una expansión del Estado de Bienestar que, de algún modo, podría compensar ese otro proceso. Algo así como que la inseguridad en el empleo se vería compensada por una mayor seguridad fuera del merca-

do de trabajo. Pero este punto de vista es difícil de sostener. Si bien el gasto social como porcentaje del PIB creció, de 1982 a 1996, del 17,7 al 21,5%; este crecimiento fue mucho menor que el que se produjo con los gobiernos de UCD (del 12,8 al 17,7% en cinco años) e incluso durante el final del franquismo. Como resume Carabaña, «lo que el PSOE hizo no fue acelerar, sino frenar fuertemente la expansión del gasto social» (2001: 30). En lo que se refiere a la desigualdad social, pese a toda la retórica de algunos dirigentes, lo cierto es que se mantuvo bastante estable, debido a los efectos mínimamente redistributivos del Estado de Bienestar (Calonge y Manresa, 1997). El resultado fue que el “subdesarrollo social” de España respecto a Europa se consolidó como un rasgo persistente de su régimen de bienestar y empleo.

La aplicación de una política de empleo remercantilizadora por parte de los gobiernos del PSOE durante esos años contradice por completo las expectativas de la teoría de los recursos de poder (TRP). Mejor dicho, éstas son justamente las contrarias. Según este enfoque, lo que habría cabido esperar de un gobierno socialdemócrata sería una política desmercantilizadora que protegiera a los trabajadores frente al poder de los empresarios y el despotismo del mercado. Esta anomalía ha querido ser resuelta, en los testimonios de algunos de los dirigentes socialistas, argumentando que la singularidad de los gobiernos del PSOE respecto a sus homólogos europeos fueron los medios o instrumentos, pero no los resultados, que al fin y al cabo eran lo importante. Sin embargo, si bien algunos de estos resultados económicos fueron muy buenos, empezando por la reducción de la inflación, que pasó del 14,3% al 3,5% (ver gráfico 4.1) en lo que respecta al mercado laboral fueron bastante malos: el PSOE dejó el Gobierno con una tasa de paro del 22,7% y una tasa de temporalidad del 33,6%, el trabajo habían perdido varios puntos en la distribución de la renta, los salarios reales apenas habían crecido el 16% en 14 años (ver gráficos 5.3, 5.7 y 5.9 del siguiente capítulo), y los sindicatos se habían visto arrinconados por el discurso antisindical del Gobierno. Como anuncié, el objetivo de esta investigación es dar cuenta esta anomalía. Pero antes de adentrarnos en las posibles explicaciones, que conforman la tercera parte, debemos adentrarnos en el último episodio del proceso, que cierra un capítulo de las relaciones laborales en España y abre otro distinto: la reforma de 1997.

**GRÁFICO 4.1:** Evolución de la tasa de inflación en España (1977-1997)



Fuente: Ameco.

## El acuerdo de 1997

Ante las relaciones laborales de nuestro país no somos lectores pasivos, sino coautores de ese libro.

Antonio Gutiérrez, Secretario General de CCOO.

Hemos avanzado mucho más de lo que hubiéramos podido avanzar [sin el acuerdo], porque mi experiencia me dice que no hay un sólo miembro de un gobierno, ni de éste ni de los anteriores, que haya estado dispuesto a asumir el precio político de la reducción del coste del despido.

José María Cuevas, Presidentes de la CEOE<sup>246</sup>.

### INTRODUCCIÓN

El acuerdo de 1997 es el episodio que cierra nuestra historia. Puede interpretarse como el desenlace de una etapa caracterizada por el conflicto abierto entre el gobierno y los sindicatos, pero también como un giro en la lógica de las reformas, más concernidas de ahí en adelante con el problema de la temporalidad y dirigidas a flexibilizar la salida del mercado laboral. La presencia de un partido conservador (el PP) en el Gobierno nos permite, de algún modo, tomarla como un caso de control, observando las diferencias con los gobiernos anteriores del PSOE, de cara a evaluar la teoría de los recursos de poder. Dicho de otro modo, si el PP hubiese llevado a cabo una reforma una radicalmente diferente a la del PSOE podría reformularse la TRP en base al grado, más o menos remercan-

---

<sup>246</sup> Las citas están extraídas del *Informe del VI Congreso de CCOO* y del *ABC*, 13-IV-1997 respectivamente.

tilizador, de las políticas, en lugar de a su dirección, des- o remercantilizadora. Pero como veremos, no fue así.

Este capítulo está dividido en cuatro apartados. En el primero se describe el giro en la estrategia de los sindicatos en los años que van de 1994 a 1997. En el segundo se analiza la llegada del PP al poder y las preferencias de la patronal ante una nueva reforma, así como el proceso de negociación que condujo al Acuerdo Interconfederal de Estabilidad en el Empleo (AIEE). En el tercero se expone el contenido de este acuerdo, que sería luego traspuesto a una reforma legislativa. En el cuarto se analizan los efectos que tuvo sobre el mercado de trabajo y las relaciones laborales en los años siguientes, y se relatan, muy brevemente, los sucesivos episodios de esta historia hasta el estallido de la crisis actual. Por último, hago una recapitulación de toda la segunda parte de la tesis antes de adentrarme en la siguiente.

## 1. EL GIRO DE LOS SINDICATOS

Como hemos visto en el capítulo anterior, a lo largo de la negociación de la reforma laboral de 1993-1994 se empezaron a manifestar los primeros signos de cambio en las estrategias y posiciones de los sindicatos. Mientras una parte de CCOO se mostraba proclive al acuerdo, en UGT empezaron a incubarse las divergencias respecto a la estrategia de la dirección<sup>247</sup>. Estos primeros desacuerdos crecieron tras la huelga, reforzados la falta de resultados que se habían obtenido con ella. Si en CCOO este análisis era motivo de disputa, pues algunos criticaban la gestión posterior a la huelga y la ausencia de una fase de movilización sostenida, en UGT apenas hubo tiempo para análisis ni movilizaciones, porque el inmediato relevo de Nicolás Redondo y la crisis de la PSV (explicada en el capítulo anterior) acapararon la vida del sindicato a lo largo de 1994. Todos estos signos de cambio cristalizaron, durante los años siguientes, en un giro estratégico de ambos sindicatos: las cúpulas de UGT y CCOO fueron relevadas y se impuso una nueva estrategia, más proclive al acuerdo con la patronal y el gobierno, que condujo a la firma de algunos acuerdos. Como resume un

---

<sup>247</sup> Si bien éstas no se manifestaron claramente, luego contribuyeron a que el núcleo de la dirección fuera relevado. Como explica Zufiaur: «una parte importante del sindicato, que había estado en desacuerdo con la línea estratégica mantenida por la dirección de enfrentamiento con el partido, etcétera, pues aprovecha esa circunstancia para decir: “se tienen que ir todos”» (entrevista).

dirigente sindical: «se abre, a partir del año 94, una nueva fase de diálogo social»<sup>248</sup>.

El primero episodio fue el XXXVI Congreso de UGT, celebrado en abril de 1994, poco después de la huelga del 27-E y con la crisis de la PSV todavía abierta. Esto último enturbió la salida de Nicolás Redondo, que tras 18 años como líder del sindicato había decidido dar un paso atrás. Junto a él se retiraron los dirigentes que habían protagonizado la estrategia de la UGT desde mediados de los años ochenta<sup>249</sup>. Como recuerda el secretario de Organización:

fue un Congreso duro, sobre todo (...) porque estaba muy reciente el conflicto de la PSV y hubo dirigentes del sindicato que se aprovecharon de la PSV para crear problemas añadidos a un congreso de sustitución de un líder carismático como era Nicolás Redondo. Eso lo que hace es agravar. La salida de Nicolás no se debe al conflicto de la PSV, pero lógicamente crea problemas añadidos el conflicto de la PSV a la salida de Nicolás (entrevista a Antón Saracibar).

Se produjo una dura pugna por la sucesión entre Manuel Fernández *Lito* y Cándido Méndez, de la que salió vencedor éste último. Esta disputa no respondía a diferencias estratégicas o de modelo sindical –al contrario que en CCOO, como veremos– sino que obedecía más bien a luchas de poder en el interior del sindicato. La división interna se reabrió unos meses más tarde, con el cese de tres miembros de la dirección<sup>250</sup>, y condujo a la convocatoria de un Congreso extraordinario para abril de 1995, cuyo único punto era elegir al secretario general y el resto de la ejecutiva. Cándido Méndez obtuvo una victoria pírrica por 62 votos (el 53,8% frente al 46,2%) frente a *Lito* y consiguió afianzar su liderazgo hasta el día de hoy. Pese a que el conflicto entre ambos dirigentes (y las federaciones y uniones que les apoyaban) sacudió al sindicato en esos años, lo cierto es que no les separaban grandes diferencias: ninguno de los dos era abiertamente crítico con la etapa anterior, ni defendía una estrategia claramente alternativa en el futuro. Pero con ambos se abría la posibilidad, confirmada más tarde por los hechos, de inaugurar una nueva etapa que restableciera el entendimiento y los acuerdos, sobre todo con la otra parte de la familia socialista<sup>251</sup>.

---

<sup>248</sup> Entrevista a Fernando Puig (CCOO).

<sup>249</sup> Estos dirigentes, que han aparecido repetidamente a lo largo de estas páginas, eran Antón Saracibar, Apolinar Rodríguez y José María Zufiaur.

<sup>250</sup> La Ejecutiva Confederal cesó en sus funciones a tres de sus miembros (José Luis Daza, Gustavo Gardey y Dionisia Muñoz), pero esta decisión fue desautorizada por el Comité Confederal.

<sup>251</sup> Hay que señalar que de los 11 miembros de la ejecutiva elegida en 1994, 8 eran afiliados del PSOE (ver *El País*, 11-IV-1994).



En enero de 1996 se celebró el VI Congreso de CCOO. Las diferencias internas entre los dos líderes del sindicato, Antonio Gutiérrez (secretario general) y Agustín Moreno (secretario de acción sindical), ya habían aparecido con anterioridad, en el V Congreso de 1991, pero en aquel entonces pudieron reconducirse sin provocar un cisma, a lo que contribuyó el hecho de que la estrategia de UGT fuera más cercana, en muchos aspectos, a la que propugnaba Moreno<sup>252</sup>. Pero tras la huelga de 1994 tales diferencias no hicieron más que ampliarse, y terminaron cristalizando en dos facciones enfrentadas: una mayoritaria, liderada por Gutiérrez, y otra minoritaria, conocida como el “sector crítico”, encabezada por Agustín Moreno y Salce Elvira. Las diferencias no eran menores, como en el caso de la UGT, sino que respondían a dos estrategias, e incluso modelos sindicales, distintos. Antonio Gutiérrez y el sector mayoritario apostaban por un «sindicalismo más negociador» que lograra «más acuerdos de los que hemos tenido hasta ahora», abandonando ciertas ataduras ideológicas en favor de un mayor «pragmatismo»<sup>253</sup> y limitando nítidamente las funciones del sindicato. Esto significaba un giro con respecto a la estrategia mantenida de 1985 a 1994, y equivalía a dar carta de naturaleza a las posiciones más moderadas que, en la práctica, se habían aplicado desde ese año. El sector crítico, por el contrario, apostaba por seguir con una «movilización sostenida» contra la reforma laboral y rechazaba «la pretensión de *administrar* sindicalmente los elementos más graves de la misma [o] ir a un posibilismo estéril»<sup>254</sup>, al mismo tiempo que reclamaba una política de alianzas más amplia con otras fuerzas sociales. El único acuerdo aparente se daba en mantener un equilibrio entre negociación y movilización, aunque lo que entendieran por “equilibrio” unos y otros fuera distinto.

En esta disputa interna se cruzaban también las relaciones con otras fuerzas políticas. Según la interpretación más extendida, y amplificada por algunos medios de comunicación<sup>255</sup>, el “sector crítico” representaba las posiciones de IU/PCE, que suponían una rémora de la que había que

---

<sup>252</sup> Según Álvaro Espina (1999: 380-81): «la recuperación del diálogo bipartito tuvo que esperar a que –tras el congreso de CCOO de enero de 1992 [se refiere, en realidad, al de diciembre de 1991]– el sector minoritario de este sindicato perdiera peso en las negociaciones y necesitara a partir de entonces la ayuda de la UGT de Redondo para imponer sus criterios de confrontación en el seno de su propia organización».

<sup>253</sup> Según Salvador Bengueses (secretario de finanzas de CCOO): «los trabajadores no quieren más huelgas, quieren que les resolvamos los problemas y el mecanismo para resolverlos no importa mucho» (*El País*, 14-I-1996).

<sup>254</sup> Salce Elvira, *El País*, 5-I-1996

<sup>255</sup> *El País*, por ejemplo, titulaba una de sus noticias: «El congreso de la ruptura con el PCE» (14-I-1996).

liberarse. Antonio Gutiérrez visualizó esta imagen al pronunciar la frase: «¡basta ya de injerencias!» en el XIV congreso del PCE de unos meses antes, e hizo de la “independencia” de CCOO una de las banderas de su candidatura, si bien el líder de IU/PCE, Julio Anguita, no apoyó nunca públicamente al “sector crítico”. Pero las afinidades políticas también se daban por parte del sector mayoritario, y en este caso era más cercanas a las posiciones de Nueva Izquierda (PDNI)<sup>256</sup> o del propio PSOE, por el que Antonio Gutiérrez llegaría a ser diputado nacional siete años más tarde. De modo que parece más preciso y ecuánime contextualizar el conflicto de CCOO dentro de una reconfiguración de los espacios y las estrategias de la izquierda en general, en lugar de reducirlo a la instrumentalización política de una de sus partes.

El sector mayoritario obtuvo la victoria en el congreso, con un 66% de apoyos frente al 33% del sector crítico, en un clima de crispación que culminó con la exclusión de Marcelino Camacho, un símbolo histórico de CCOO, de la presidencia del sindicato por su toma de partido por el sector crítico<sup>257</sup>. La nueva dirección excluyó a los dirigentes críticos<sup>258</sup>, y se produjo un reajuste en el resto de federaciones sectoriales y uniones territoriales del sindicato para arrinconar al sector crítico, lo que crispó la

---

<sup>256</sup> El Partido Democrático Nueva Izquierda nació como una corriente de Izquierda Unida y se escindió de esta organización en septiembre de 1997 (poco antes sus líderes habían sido cesados de la dirección precisamente por votar a favor de la reforma laboral de 1997, en contra de lo que habían aprobado los órganos de IU). En 1999 y 2000 concurrió a las elecciones en coalición con el PSOE, y en 2001 se incorporó orgánicamente a este partido. A pesar de su su escasa representatividad electoral, contaba con numerosos cuadros y dirigentes de CCOO.

<sup>257</sup> Para apreciar el dramatismo de este episodio puede verse este reportaje televisivo del programa *Informe Semanal*: <http://www.rtve.es/alacarta/videos/personajes-en-el-archivo-de-rtve/marcelino-camacho-se-ve-obligado-abandonar-presidencia-ccoo/913019/>

<sup>258</sup> La nueva ejecutiva estaba compuesta por 13 miembros del sector mayoritario y 7 del sector crítico, pero estos quedaron como vocales sin responsabilidad ejecutiva, lo que se tradujo en su exclusión *práctica* de la dirección. A juicio de Salce Elvira: «Fue un momento muy duro, en el que no se aceptó que pudiera haber posiciones diferentes, se fue a la homogeneización absoluta en el sindicato (...) CCOO siempre había sido plural, siempre había habido listas alternativas, y todo el mundo se había integrado en la dirección». Por primera vez se excluye a la parte disidente (entrevista). En los dos puestos más importantes, Fernando Puig sustituyó a Agustín Moreno como secretario de acción sindical, y Dolores Licerías a Salce Elvira como secretaria de empleo. Esto significó también que perdieron sus sueldos (y sus despachos) y se quedaron en el paro, con la circunstancia de que no disponían de derecho a la prestación por desempleo, ni siquiera por su empleo anterior, debido al tiempo transcurrido desde entonces. La denuncia de Salce Elvira ante el Tribunal Constitucional dio lugar a una sentencia favorable que creó doctrina en este sentido. La exclusión del sector crítico ya se anunció varios meses antes del congreso, cuando Ignacio Fernández Toxo (secretario de la federación del metal, por aquel entonces, y luego secretario general) declaró: «Agustín Moreno no puede ser a la vez vicepresidente del Gobierno y jefe de la oposición» (*El País*, 1-VIII-1995).

vida interna del sindicato en los años siguientes y deterioró el debate y la convivencia<sup>259</sup>.

Más allá de los detalles particulares de cada caso, lo cierto es que tanto en CCOO como en UGT se produjo una reflexión, muchas veces de forma implícita o expresada entre líneas, acerca de los pros y contras de la estrategia de confrontación desarrollada desde 1987 por ambos sindicatos. El balance que extraían de esa estrategia no era muy positivo: si bien tras el éxito del 14-D se había producido un “giro social”, habían crecido los salarios y había mejorado el liderazgo social de los sindicatos; tras la crisis de 1992 no se obtuvieron más conquistas, las huelgas generales de 1992 y 1994 no detuvieron los planes del gobierno, y el enfrentamiento abierto con éste había supuesto un enorme desgaste (sobre todo, en el caso de la UGT). La conclusión que se derivaba de esta reflexión era que había que debía buscarse otra estrategia, donde la confrontación diera paso a los acuerdos, aunque para ello hubiera que rebajar algunas de las reivindicaciones mantenidas hasta entonces. A los testimonios sindicales citados en el anterior capítulo pueden añadirse éste:

Entonces, la mayoría, en UGT y en CCOO, adoptamos la decisión de que había que cambiar. Entonces, ¿qué se hace? Promover distintos acuerdos que empiezan a verse ya en el mismo año 94 (entrevista a Fernando Puig)<sup>260</sup>.

---

<sup>259</sup> Según Salce Elvira, perteneciente al sector crítico: «Hubo ochocientas acciones en el sindicato [...] eso es una bestialidad. Hubo un montón de juicios en el Juzgado de lo Social, y hasta en la Audiencia Nacional. Se disolvieron sindicatos enteros, se disolvió el metal de Valencia, sanidad de Andalucía [...] Y se hace una represión brutal [...] y también se produce un debilitamiento del sindicato porque hay sectores enteros que se van [...] nosotros nos pasamos todos aquellos años diciendo que hay que estar en Comisiones, que no hay que irse, que hay que seguir en Comisiones, pero bueno, tuvimos poco éxito cuando empiezan a sancionar, o empiezan a disolver órganos, la gente dice: «bueno, pues yo me largo y ya está». Hay un debilitamiento importante del sindicato en aquel momento que se está pagando hasta ahora. Es un momento de crecimiento, y la afiliación sigue, pero un montón de cuadros se van del sindicato» (entrevista). Fernando Puig y Lola Licerías también reconocen que «después del congreso, sobre todo los primeros cuatro años, fueron muy duros, de enfrentamientos permanentes [...] El sindicato se abre por la mitad, no por la mitad porque el peso del sector crítico nunca llegó hasta ahí, pero se abre en canal» (entrevista a Puig), y que «se rompieron muchas cosas (...) y luego la acción sindical cotidiana era una situación de muchísima bronca, las peleas eran permanentes por cualquier cosa» (entrevista a Licerías).

<sup>260</sup> El propio Puig continúa explicando que «recuerdo muy bien el acuerdo que firmamos en el otoño de aquel año para los empleados públicos, que era un acuerdo de tres años, donde teníamos una discusión muy fuerte también sobre cómo se aplicaba la cláusula de revisión salarial. Recuerdo estar en el despacho con Antonio Gutiérrez, José María Fidalgo, Salvador Bangueses y alguna gente más, y decirles: «si consideráis que políticamente es relevante para el sindicato firmar este acuerdo lo haremos, pero esta cláusula de revisión salarial jamás de aplicará, o sea, que lo que estamos escribiendo aquí es matemáticamente inviable». Pero se le daba tanta importancia en aquel momento a la decisión de alcanzar acuerdos, de abrir nuevas vías de trabajo con el gobierno, que fue lo que se puso en marcha».

El trasfondo material de esta reflexión era la debilidad de los sindicatos<sup>261</sup>, una circunstancia previa, como veremos en el capítulo 7, que se vio agravada por determinados factores estructurales e institucionales: el progresivo crecimiento del sector servicios en detrimento del sector industrial, así como el predominio de una estructura de pequeñas y medianas empresas, creaban grandes dificultades para la implantación sindical, mientras que la situación de precariedad de los trabajadores temporales obstaculizaba *de facto* la organización de un tercio de la clase trabajadora, que también sufría la vulnerabilidad resultante de los altos niveles de desempleo. Este panorama hacía más delicada la incapacidad de los sindicatos para traducir las movilizaciones de 1992 y 1994 en conquistas tangibles, lo que podía erosionar a ambas organizaciones (sin contar, además, con el desgaste que sufrió UGT con la crisis de la PSV)<sup>262</sup>.

Las elecciones sindicales de 1995 fueron un test para los sindicatos, si bien el apoyo electoral no debe confundirse con la capacidad organizativa para presionar o con el apoyo de los trabajadores a las movilizaciones. En conjunto los dos grandes sindicatos perdieron más de 6 puntos en favor de otras candidaturas, lo que fue interpretado por algún comentarista<sup>263</sup> como una desaprobación de la estrategia de confrontación que habían mantenido. Esta interpretación parece desencaminada: el grueso de la pérdida correspondió a UGT, mientras que CCOO mejoró sus resultados, con lo que parece más probable que la causa no fuera la estrategia de confrontación sino la mala imagen provocada por el escándalo de PSV en la UGT. El avance de sindicatos independientes o de carácter corporativo –en algunos casos, promovidos por las propias empresas–, por otro lado, debía interpretarse más bien como el resultado de “desestructuración de la

---

<sup>261</sup> En este sentido, resulta interesante la advertencia de Andrés Bilbao: «La firma del pacto entre CCOO, UGT y CEOE ha sido objeto de críticas dirigidas a los dirigentes sindicales. El rasgo común de estas críticas ha sido el olvido de las condiciones en las que hoy se encuentran los sindicatos y que han determinado el desarrollo de la negociación. Este olvido contribuye a desenfocar la cuestión y trasladarla al campo de las intenciones y las sospechas» (Bilbao, 1999b: 312).

<sup>262</sup> Como subraya Sebastián Royo: «La decisión de los sindicatos españoles de volver a la mesa negociadora puede verse, mayormente, como una estrategia defensiva motivada por su debilidad a nivel de empresa como resultado de cambios estructurales y políticos. También fue motivada por su fracaso a la hora de traducir su capacidad efectiva de movilización de los trabajadores en respuesta a las políticas de empleo para liberalizar el mercado laboral en una legislación o acción de gobierno determinadas de 1989 a 1993. En otras palabras, con su apoyo a los acuerdos de concertación tripartitos, el movimiento obrero buscaba mitigar el declive en su poder de negociación a nivel de empresa» (Royo, 2006).

<sup>263</sup> Para Espina, por ejemplo: «el mensaje resultante de estas elecciones sindicales parecía claro: frente a la estrategia de confrontación, impulsada por las cúpulas sindicales, los electores favorecieron a los representantes no alineados, optando implícitamente por una negociación más próxima a las realidades de la empresa» (1999: 386).

clase obrera” (Bilbao, 1995) y el avance de la fragmentación en las relaciones laborales.

Que los resultados electorales no fueran especialmente malos no impidió que las direcciones de los sindicatos vieran con preocupación el *impasse* al que habían llegado y se inclinaron por otra estrategia. Este cambio, como hemos visto, fue facilitado por «el dismantelamiento de todo lo que [había] sido la cúpula de los dos sindicatos en la etapa de confrontación», como recuerda con satisfacción Álvaro Espina (1999: 387). El único superviviente fue Antonio Gutiérrez, quien probablemente ya acariciaba esta nueva estrategia con anterioridad, y que era quien mejor la había teorizado, como sugiere la cita que abre el capítulo<sup>264</sup>.

El giro estratégico de los sindicatos propició la firma de algunos acuerdos en los últimos meses del gobierno socialista, como el Acuerdo para la Solución Extrajudicial de Conflictos (ASEC), que articulaba los instrumentos para llegar a soluciones autónomas en los conflictos laborales. Este acuerdo y las nuevas circunstancias que lo rodeaban fue saludado como el «renacer del mito del pacto social»<sup>265</sup>. Tras el cambio de gobierno, al que me referiré en la siguiente sección, durante la segunda mitad de 1996 se llegó también a diferentes acuerdos en temas poco conflictivos: el Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social (Ley 24/97), que desarrollaba el llamado *Pacto de Toledo*<sup>266</sup> sobre el sistema de pensiones alcanzado un año antes por todos los partidos (a excepción de IU, que se sumaría más tarde); el acuerdo sobre el Reglamento de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales; el Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agraria, que reformaba el PER y el subsidio agrario y el Acuerdo de Bases sobre Política de Formación Profesional (Oliet, 2004).

El giro de los sindicatos no sólo condujo a una serie de acuerdos en la cúspide, sino que también afectó a la conflictividad laboral al nivel de empresa, contribuyendo a reducir el número de huelgas y jornadas perdidas en los años siguientes, como puede observarse en el gráfico 5.1.

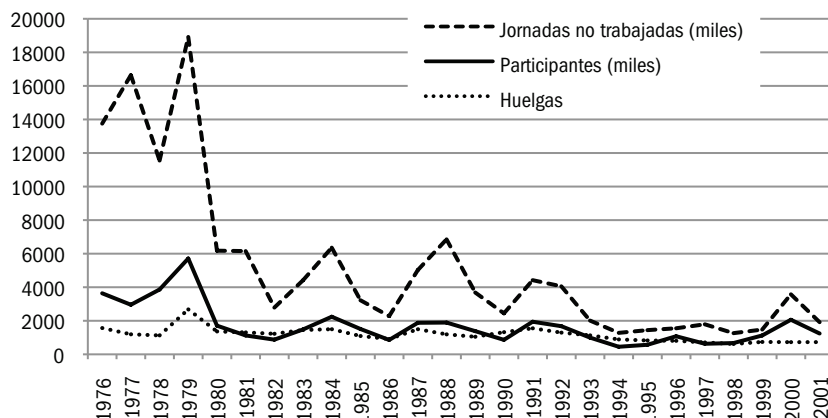
---

<sup>264</sup> Pueden verse otros testimonios en Royo (2006).

<sup>265</sup> Titular de *La Vanguardia* (cit. en Espina, 1999: 387).

<sup>266</sup> El “Pacto de Toledo” reforzaba el carácter contributivo de la Seguridad Social y ampliaba de 8 a 15 años el periodo de cómputo de las pensiones.

**GRÁFICO 5.1:** Huelgas, participantes y jornadas no trabajadas (1976-2001)



*Fuente y notas:* Anuarios de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales (MTSS). No se incluyen los datos de Cataluña para los años 1982-1985, ni los del País Vasco para los años 1986-1989.

## 2. EL TRIUNFO DEL PP Y EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN

En marzo de 1996 el Partido Popular consiguió la victoria en las elecciones generales, poniendo fin a un periodo de 14 años de gobierno socialista. Pero el escaso margen de ventaja que obtuvo respecto al PSOE (38,8% de votos y 156 diputados frente a 37,6% y 141 –ver tabla 3.2) le llevó a buscar alianzas más amplias para afianzar su mayoría simple. Mientras que en el parlamento acordó, como había hecho antes el PSOE, el apoyo de CiU y de otros partidos nacionalistas, fuera se propuso reconstruir el “diálogo social” con los sindicatos y la patronal para hacer convincente su viaje al centro político y ganar legitimidad.

En los prolegómenos de la campaña, y dado que todos preveían una victoria del PP, se produjeron los primeros realineamientos de patronal y sindicatos. Cuevas (CEOE), por ejemplo, señaló que una de las prioridades del nuevo gobierno debía ser «replantearse el Estado de Bienestar», con recortes en desempleo, sanidad y pensiones, así como «una reforma laboral en la línea con la legislación europea»<sup>267</sup>. Estas declaraciones fueron aprovechadas por la izquierda para denunciar el “programa oculto” del PP, debido a su previsible afinidad con las propuestas de la patronal, y obtuvieron la respuesta de los sindicatos por boca de Méndez (UGT), quien advirtió que «no [iban] a tolerar una nueva desregulación laboral,

<sup>267</sup> *El País*, 30-I-1996.

que se abarate el despido o menos garantías para los trabajadores»<sup>268</sup>. Pese a la artillería dialéctica, todo conspiraba a favor del acuerdo.

Hay que mencionar que también en la CEOE se produjo un debate acerca de cómo afrontar la futura reforma. Había quienes preferían que el gobierno tomara la iniciativa y acometiese una reforma unilateral, confiando en que la orientación ideológica del PP le llevaría a aplicar los cambios necesarios para terminar, de una vez por todas, con las omnipresentes rigideces que, desde su punto de vista, atenazaban la competitividad de las empresas (y limitaban la libertad de los empresarios). Pero este tipo de posiciones, que acariciaban la utopía neoliberal de unas relaciones laborales totalmente individualizadas y descentralizadas, chocaban con el pragmatismo de otro sector del empresariado, que prefería asegurar una desregulación pactada. La posición, probablemente más realista, de este otro sector, que era el que controlaba la CEOE, partía de dos lecciones extraídas de la etapa anterior: que las reformas impuestas podían no ser eficaces, y que era difícil que un gobierno, aunque fuera de derechas, asumiera los costes políticos de rebajar el coste de despido. Al mismo tiempo, valoraba los beneficios de la participación sindical en las instituciones del mercado de trabajo (como la negociación colectiva) por su contribución a la gobernabilidad de las relaciones laborales. José María Cuevas, presidente de la CEOE, lo expresaba así:

Al comenzar la negociación algunos empresarios deseaban dejar la reforma en manos del Gobierno y de sus apoyos parlamentarios, porque opinaban que esa reforma unilateral podría ser más rápida, profunda y contundente que otra pactada laboriosamente con las centrales sindicales [pero se llegó a la conclusión de que] hay que ser extremadamente prudente a la hora de aplicar estas políticas y buscar el consenso siempre que sea posible [...] aunque se trate de hacer de la necesidad virtud [...] para infundir credibilidad y aceptación a las reformas pretendidas, involucrando en ellas a empresarios, sindicatos y partidos de la oposición (cit. en Espina, 1999: 390).

Había otros dos elementos que favorecían un futuro entendimiento. En primer lugar, la temporalidad se había convertido, desde hacía bastantes años, en un problema estructural del mercado de trabajo, y ya no era criticada únicamente por los sindicatos en base a sus efectos precarizadores, sino que también era mal vista por la CEOE debido a sus efectos económicos. El «mercado golfo»<sup>269</sup> al que se refería Fabián Márquez no sólo era un peligro para los trabajadores, sino también un obstáculo para la economía, debido a la segmentación laboral, la escasez de capital

---

<sup>268</sup> *El País*, 30-I-1996.

<sup>269</sup> Entrevista (ver cap. 2).

humano o la falta de innovación empresarial<sup>270</sup>. Con diez años de retraso respecto a las primeras denuncias sindicales, la temporalidad por fin había sido aceptada por el resto de actores como un problema. En palabras de Fernando Moreno (CEOE): «hay una toma de conciencia de que hace falta apostar por el valor de la estabilidad»<sup>271</sup>. En 1997 la tasa de temporalidad estaba alrededor del 33 %, y se había mantenido por encima del 30 % desde 1990. Esos porcentajes crecían hasta límites absurdos en algunos casos. Según un documento de CCOO, en el sector de la construcción la temporalidad superaba el 60 %, y alcanzaba el 80 % en el caso de las obras; puesto que había otro 16 % de trabajadores autónomos, y el 95 % de las empresas tenían menos de 25 trabajadores, podía deducirse que «los únicos trabajadores con contratos indefinidos, y no siempre, [eran] el encargado y el jefe de obra» (cit. en Ruíz Galacho, 2006: 17).

El segundo elemento era que había comenzado una fase de expansión económica, que sentaba las bases de un juego de suma positiva del que todos los actores podían sacar algún beneficio. El PP no disponía de la crisis como un instrumento para justificar una reforma agresiva, y por el contrario podía aprovechar la bonanza como un colchón que amortiguara los desequilibrios que persistieran (en términos de temporalidad o desempleo), mientras que, por el otro lado, patronal y sindicatos podían aprovechar esta situación para desatascar algunos de los asuntos que habían quedado mal resueltos en anteriores reformas. La actitud de los sindicatos quedaba resumida en esta frase de Gutiérrez (CCOO) «dialogaremos para que el PP no se eche al monte de Thatcher»<sup>272</sup>. Que todos estuvieran interesados en el acuerdo no significa que obtener éste fuera sencillo, pues todos deseaban sacar el máximo provecho.

La negociación comenzó a iniciativa de sindicatos y patronal, y se extendió a lo largo de once meses: de mayo de 1996 a abril de 1997. Como resultado del aprendizaje de las experiencias anteriores, se optó por separar la negociación en tres temas específicos (empleo, negociación colectiva y cobertura de vacíos) en lugar de intentar lograr un acuerdo global, con vistas a facilitar el éxito del proceso. Fue una negociación bilateral entre sindicatos y patronal, si bien se desarrolló «bajo la mirada con lupa del despacho de Javier Arenas, como ministro de Trabajo»<sup>273</sup>. El gobierno, consciente de los peligros de una reforma impuesta, se comprometió a no interferir, pero la posibilidad de lo hiciera en ausencia de acuerdo siempre

---

<sup>270</sup> Ver también la opinión del Secretario General de la CEOE, Juan Jiménez Aguilar en Espina (1999: 391)

<sup>271</sup> Entrevista.

<sup>272</sup> *El País*, 2-II-1996.

<sup>273</sup> Entrevista a Fernando Puig (CCOO).



pendió, como «una espada de Damocles»<sup>274</sup>, sobre los agentes sociales, en especial sobre los sindicatos. A eso contribuyeron las declaraciones del ala más liberal del gobierno, e incluso la intervención de su propio presidente<sup>275</sup>.

El punto de partida de la negociación, por parte de los sindicatos, era la necesidad de reducir la temporalidad y corregir algunos de los efectos de la reforma de 1994. Para ello proponían reducir el número de tipos de contratos temporales, eliminando totalmente el CTFE y el CLNA, así como convertir el contrato de aprendizaje (o *contrato basura*) en un contrato de formación con más garantías. Aunque la CEOE era consciente de los problemas económicos de la temporalidad, deseaba obtener contrapartidas a esa cesión en términos de menores costes de despido, cambios en la negociación colectiva y mayor flexibilidad interna. De algún modo, puede decirse que mientras los sindicatos deseaban regular la *entrada* del mercado de trabajo, los empresarios pretendían flexibilizar la *salida* (Laparra, 2007). El proceso de negociación fue lento y se atascó en varias ocasiones, hasta que la incorporación en enero de 1997 de los máximos líderes de las tres organizaciones (en especial, de Cuevas por parte la CEOE) le dio un impulso definitivo<sup>276</sup>. La patronal puso sobre la mesa un nuevo tipo de contrato “semi-temporal” con una duración máxima de 10 años y unos costes de despido de 20 días por año trabajado, que situó a la negociación al borde del fracaso. Pero el órdago empresarial empujó a los sindicatos a entrar en el debate lo que hasta entonces parecía un “valor totémico”<sup>277</sup>: el coste del despido. Para ello idearon la propuesta de un nuevo contrato indefinido “de fomento del empleo estable”, con una me-

---

<sup>274</sup> La expresión es de Fernando Moreno (entrevista).

<sup>275</sup> Véanse las dos noticias de *El País*: «Los defensores de la reforma laboral dura imponen su tesis en el Gobierno y la patronal» (*El País*, 2-III-1997 y «Aznar reitera a patronal y sindicatos que hará la reforma laboral si fracasa la negociación» (*El País*, 13-II-1997). Entre los defensores de «la reforma laboral dura» se encontraba Miguel Boyer, ex-ministro de Economía y Hacienda en el primer gobierno de Felipe González, al que me referiré también en el capítulo 7.

<sup>276</sup> Como explica Licerias (CCOO): «Era tanta la voluntad sindical de conseguir un acuerdo que el último periodo de la negociación se sentaron a negociar tanto Antonio Gutiérrez como Cándido Méndez, durante el último mes, cuando la negociación todavía estaba verde (...) y en el caso de la CEOE, Jose María Cuevas; eso demuestra que había muchísimo interés en conseguir un acuerdo» (entrevista).

<sup>277</sup> Según Fabián Márquez (CEOE): «...siempre hemos chocado con lo mismo: [los costes de despido.] Dice Cándido Méndez que eso es un valor totémico, y me hace mucha gracia la expresión, y es probable que tenga razón. Es un valor totémico y no hay quien lo cambie» (entrevista). Según *El País*: «A partir de [la propuesta de la CEOE de un contrato con 20 días por año trabajado] Méndez y Gutiérrez, junto a sus secretarios de acción sindical, Toni Ferrer y Fernando Puig, se pasan todo el fin de semana dándole vueltas a la propuesta de Cuevas [...] y los dirigentes de UGT dicen abiertamente que hay que abandonar el tabú y acceder a hablar de los costes del despido» (*El País*, 13-IV-1997).

nor indemnización por despido improcedente y dirigido a determinados grupos desfavorecidos. La negociación final de la cuantía de la indemnización se fijó en 33 días (la cantidad intermedia entre 20 y 45). A cambio, la CEOE accedió a eliminar el CLNA y el CTFE. Además, se llegó a un pacto en torno a la negociación colectiva, en el que también tenía mucho interés la CEOE, y un acuerdo de cobertura de vacíos para corregir algunas lagunas creadas tras la eliminación de las ordenanzas laborales. El 24 de abril patronal y sindicatos firmaban los tres pactos (el AIEE, el AINC y el ACV) en la sede del CES.

Sin duda, la nueva coyuntura de bonanza económica y alternancia política había favorecido el acuerdo. Según Blanco y Alonso, «no llegar al pacto era políticamente imposible para los sindicatos, pues significaba encontrarse encerrados, de nuevo, en la imagen de defensores de intereses particularistas» (Alonso y Blanco, 1999: 369). Pero esta afirmación resulta exagerada. Mientras que Fabián Márquez celebraba la reforma como «un acuerdo excelente, el primer acuerdo en que se baja el coste del despido»<sup>278</sup>, el resto de sindicatos, como los vascos ELA-STV y LAB, la gallega CIG, y los minoritarios CGT y USO, se opusieron a ella, e incluso el “sector crítico” de CCOO rechazó el acuerdo defendido por su dirección, como explica Salce Elvira:

Nosotros los “críticos” votamos en contra e hicimos un documento analizando punto por punto al reforma, y explicando por qué esa reforma no iba a crear empleo, sino que lo que iba a hacer era abaratar más el despido y dar mayor precarización a los trabajadores<sup>279</sup>.

El AIEE recorrió luego los trámites necesarios para convertirse en ley: en mayo de 1997 fue aprobado por el Gobierno como RD 8/1997, y un mes más tarde se convalidó en el parlamento con el apoyo de todos los grupos políticos a excepción de IU<sup>280</sup>. Según uno de sus portavoces parlamentarios, «[la reforma] no va a desincentivar la temporalidad, no va a acabar con la rotación, abarata el despido y renuncia a la creación de empleo»<sup>281</sup>. El acuerdo no sólo produjo un divorcio entre los sindicatos y el partido que había apoyado sus protestas a lo largo de toda la etapa anterior, sino que fue la gota que colmó el vaso de la escisión interna del ala derecha de esta organización, el PDNI, que sí que voto a favor. Esta división se ahondó en los dos años siguientes, cuando IU, en alianza con

---

<sup>278</sup> Entrevista.

<sup>279</sup> Entrevista.

<sup>280</sup> También votó en contra el Bloque Nacionalista Galego (BNG) y se abstuvo Eusko Alkartasuna (EA). En diciembre, y tras pasar los trámites necesarios, se aprobó como Ley 63/1997.

<sup>281</sup> *El País*, 6-VI-1997.

CGT, USO, y el sector crítico de CCOO, inició una campaña –duramente criticada por Antonio Gutiérrez<sup>282</sup>– de recogida de firmas de apoyo a una Iniciativa Legislativa Popular (ILP) para reducir la jornada laboral a 35 horas semanales, en línea con el debate que estaba teniendo lugar entonces en Europa. La movilización, que no fue secundada por UGT y CCOO, consiguió más de 500.000 firmas, pero no prosperó en el Parlamento.

### 3. EL CONTENIDO DE LA REFORMA

El AIEE incluía dos cambios fundamentales, que pueden interpretarse como un *quid pro quo* entre empresarios y sindicatos: por un lado, limitó el uso de la contratación temporal, eliminando algunos tipos de contratos y restringiendo el uso de otros; mientras que por el otro, redujo el coste de despido de la contratación estable por medio de la creación de un nuevo tipo de contrato. Junto a esta suerte de intercambio, introdujo otras modificaciones menores que, al igual que los otros dos acuerdos sobre la negociación colectiva y la cobertura de vacíos, iban dirigidas a corregir algunos aspectos de la reforma de 1994. Veamos con más detalle los cambios introducidos por esta reforma laboral.

En primer lugar, se eliminaron dos tipos de contrato temporal (el CTFE y el CLNA) y se modificaron las condiciones y garantías de otros dos (el eventual y el de aprendizaje, renombrado ahora como de formación). Como expliqué en el capítulo 2, el CTFE fue el “contrato estrella” de la reforma de 1984 porque representaba la total descausalización de la contratación temporal, ya que podía ser utilizado sin justificación alguna. La reforma de 1994 había restringido bastante su uso, al limitarlo a determinados colectivos (mayores de 45 años, parados de larga duración y personas con discapacidad) pero con la reforma de 1997 se suprimió prácticamente del todo, manteniéndolo sólo para este último grupo. También se suprimió el CLNA, un contrato oficialmente “causal”, introducido por la reforma de 1984, cuya causa (el lanzamiento de una nueva actividad por parte de la empresa) era lo suficientemente ambigua para permitir su uso en tareas no temporales, especialmente en los sectores de grandes almacenes<sup>283</sup>. Además, se intentó restringir el uso (y controlar el abuso) de otros contratos temporales: se limitó la ampliación de la dura-

---

<sup>282</sup> Ver, por ejemplo, *El País*, 15-XII-1998.

<sup>283</sup> Lo explica Fabían Márquez: «Hay una patronal sectorial que tiene mucho poder en la CEOE que son los grandes almacenes, empresas de distribución, y que había inventado un contrato, atendiendo a la reforma de 1993-1994, de nueva actividad, por el que era posible formalizar un contrato hasta de 3 años [...] para atender las necesidades de contratación de un nuevo centro» (entrevista).

ción máxima de los contratos eventuales por la negociación colectiva a 13 meses y medio en un periodo de 18 meses; se sustituyó el contrato de aprendizaje por un contrato de formación, que daba más garantías formativas, reducía la edad (de 25 a 21 años), vinculaba el salario al SMI e incrementaba la cobertura de la Seguridad Social.

En segundo lugar, se introdujo un nuevo tipo de contrato: el contrato de fomento de la contratación indefinida (CFCI). Se trataba de un contrato cuyo coste de extinción, en el caso de tratarse de un despido económico objetivo improcedente, era de 33 días por año trabajado con un máximo de 24 mensualidades, en lugar de 45 días con un máximo de 42 mensualidades. La rebaja total que implicaba este cambio, si consideramos que la mayor parte de despidos se realizaban por esa vía, era significativa. Pero esta rebaja afectaba sólo a los trabajadores contratados a partir de entonces bajo esa modalidad, y no a quienes tuvieran, en ese momento o en el futuro, un contrato indefinido ordinario. Además, el CFCI estaba limitado a determinados grupos de trabajadores (jóvenes de 18 a 29 años, mayores de 45 años y personas con discapacidad, así como aquellos trabajadores temporales cuyo contrato fuera convertido en indefinido), y tenía una aplicación temporal inicial de 4 años. La reforma también incluyó una ligera modificación de las causas de despido objetivas, a la vista del «arduo debate doctrinal y jurisprudencial» (Rey y Falguera, 1999: 269) al que había dado la redacción de la reforma de 1994 (ya que una gran parte de las sentencias judiciales declaraban los despidos improcedentes siguiendo el principio de *in dubio pro operario*) de cara a facilitar a los empresarios este tipo de despido.

En tercer lugar, se realizaron algunos cambios en la negociación colectiva para solucionar los problemas y lagunas producidos por la reforma de 1994. Por un lado, el Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva (AINC) procedió a una reordenación de la negociación colectiva, delimitando las materias atribuidas a cada nivel y haciendo que los convenios de sector a nivel estatal fuesen tomados como punto de referencia por los convenios de ámbito inferior. Por otro lado, el Acuerdo de Cobertura de Vacíos (ACV) estableció las condiciones laborales mínimas que debían aplicarse a los trabajadores que no estaban cubiertos por un convenio colectivo, la mayoría porque habían quedado desprotegidos tras la supresión de las ordenanzas laborales en 1994. Estas condiciones hacían referencia a la estructura profesional y salarial, las reglas de promoción y ascenso de los trabajadores, y el régimen disciplinario.

En resumen, aparte de intentar corregir algunos de los desajustes de la reforma anterior, el acuerdo de 1997, y la reforma a la que dio lugar, pueden interpretarse como un intercambio entre sindicatos y patronal:

mientras los primeros conseguían una mayor restricción legal del uso de la contratación temporal, la segunda lograba una rebaja parcial del coste de despido que abría la puerta a flexibilizar la *salida* del mercado de trabajo. Que este intercambio fuera realmente equilibrado es una cuestión discutible, y fue discutida por algunos sectores de los sindicatos. En todo caso, para apreciar mejor el significado de la reforma debemos atender antes a sus efectos reales, con el fin de comprobar hasta qué punto contribuyó a alcanzar su objetivo declarado: reducir la temporalidad.

#### 4. LOS EFECTOS DE LA REFORMA

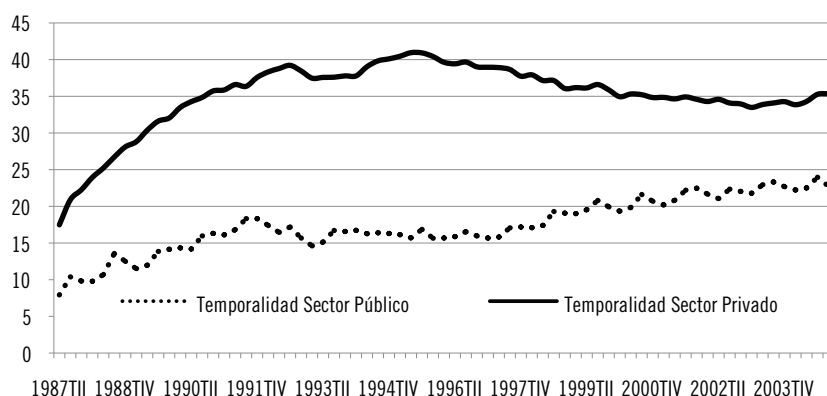
Para apreciar mejor los efectos de la reforma debemos distinguir, como en anteriores capítulos, entre sus efectos económico-laborales y sus efectos político-institucionales. Además, una interpretación adecuada de esta reforma debe considerar también su significado respecto a todo el periodo anterior relatado en los tres capítulos previos, y su influencia en la etapa de concertación social que se abrió a partir de entonces y que ha llegado hasta nuestros días, interrumpida sólo por el estallido de la crisis.

Respecto a los efectos económicos-laborales, debemos referirnos a tres elementos fundamentales: su impacto en la reducción de la tasa de temporalidad, el incremento de la tasa de empleo y la evolución de los salarios. Primero, en cuanto a la reducción de la temporalidad, puede afirmarse que la reforma fue un fracaso. La tasa de temporalidad se redujo apenas dos puntos en los cuatro años siguientes, pasando del 33,6% en 1997 al 31,9% en 2001; y se mantuvo en torno a ese porcentaje hasta la crisis de 2007, cuando alcanzaba el 31,8%<sup>284</sup>. Este juicio negativo debe ser matizado en un punto, pues si desagregamos la evolución de la temporalidad diferenciando los sectores privado y público (gráfico 5.2), se observa que mientras en el primero sí se produjo un ligero descenso (del 38,9% en 1997 al 36,4% en 2001), en el segundo tuvo lugar un notable incremento (del 15,8% al 20,8% en el mismo periodo). Los picos de la línea correspondiente al sector público sugieren, además, que su variabilidad por trimestres era bastante alta, aumentando durante el verano y descendiendo en invierno. En todo caso, el gráfico muestra que el moderado descenso de la temporalidad en el sector privado ya había arrancado dos años antes, por lo que habría que ser prudentes a la hora de atribuirlo a la reforma.

---

<sup>284</sup> Datos de la EPA correspondientes al segundo trimestre de cada uno de esos años.

**GRÁFICO 5.2:** Tasa de temporalidad en los sectores público y privado (1987-2004)



Fuente: Encuesta de Población Activa (EPA) del INE.

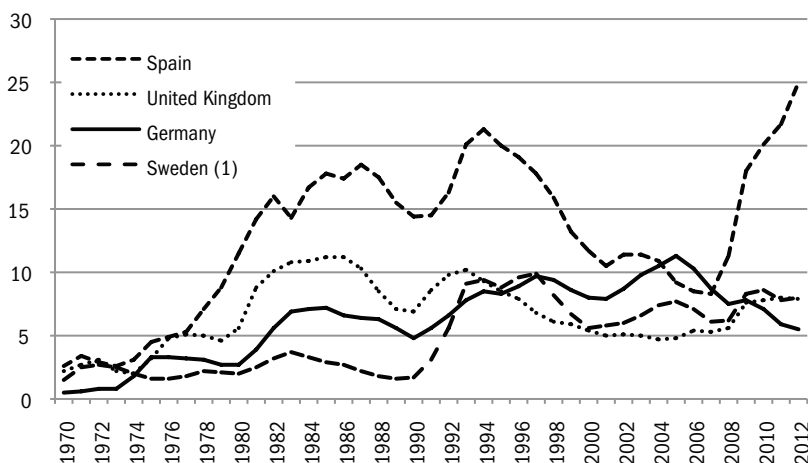
El fracaso de la reforma a la hora de atajar la temporalidad era más llamativo si consideramos que había restaurado definitivamente la *causalidad* jurídica en la contratación: es decir, que los contratos temporales debían ser utilizados para tareas temporales. Como observaron los juristas Rey y Falguera: «resulta apreciable una tendencia generalizada a seguir utilizando la temporalidad como mecanismo *natural*, lo que, hoy por hoy, no deja de ser contradictorio con nuestro sistema jurídico vigente» (1999: 269). Por más que algunos sectores, como el turismo o la construcción, tuvieran un gran peso en la estructura productiva, eso no podía explicar que uno de cada tres trabajadores tuviera un contrato temporal. Lo que en la jerga de los negociadores de la reforma se denominaba «la nata de la temporalidad»<sup>285</sup> (es decir, el *exceso* de temporalidad que no respondía a tareas temporales) seguía desbordando el mercado de trabajo.

En resumen, parece ser que los incentivos a la contratación estable (y los desincentivos a la temporal) no fueron suficientes para “reducir la brecha” entre los dos segmentos del mercado laboral. Si bien esto podía deberse a las limitaciones de los propios cambios legislativos –al hecho de que los contratos temporales pudieran seguir utilizándose con facilidad y el nuevo CFCI estuviera restringido a un sector de los trabajadores–, lo cierto es que también sugería la posibilidad de que, por encima de los cálculos estratégicos de los empresarios, se hubiera consolidado una “cultura de la temporalidad” (Recio y Roca, 2001; Toharia, 2005) que, aunque fuera ineficiente a medio plazo desde un punto de vista económico, les simplificaba las cosas en la gestión de los recursos humanos.

<sup>285</sup> Entrevista Francisco Moreno (CEOE).

En cuanto a la evolución del empleo, los resultados fueron más satisfactorios. La tasa de paro se redujo a la mitad en los cuatro años siguientes, pasando del 20,7% en 1997 al 10,3% en 2001, y, tras una breve interrupción de esa caída con motivo del pinchazo de la “burbuja punto com” en los primeros años del milenio, llegó a descender por debajo del umbral del 10% de 2005 a 2008 (gráfico 5.3). Esta tendencia favorable se expresó claramente en el paro juvenil (menores de 25 años), uno de los aspectos del desempleo visto como más perniciosos tanto para la integración social como para el desarrollo de capital humano: también aquí el porcentaje se redujo a la mitad, pasando del 39,1% en 1997 al 20,7% en 2001. El descenso del desempleo se produjo por la espectacular creación de empleos que tuvo lugar en aquellos años, y que pudo contrarrestar incluso el aumento de la tasa de actividad, que creció casi 8 puntos en los 10 años siguientes (del 51,4% en 1997 al 58,6% en 2007<sup>286</sup>). Como puede observarse en la impresionante pendiente de la parte derecha del gráfico 5.4, durante esos años se crearon aproximadamente ocho millones de empleos, lo que no solamente permitió al entonces presidente del Gobierno, José María Aznar, popularizar su lema *España va bien*, sino que dio pie a hablar nuevamente, treinta años después, del “milagro español”. Con todo, y pese que empezó a circular la idea de que se estaba cerca del pleno empleo, la tasa de paro sólo descendió por debajo de la simbólica cifra del 10% entre los años 2005 y 2008, y se mantuvo casi siempre por encima de la de otros países europeos (ver gráfico 5.3).

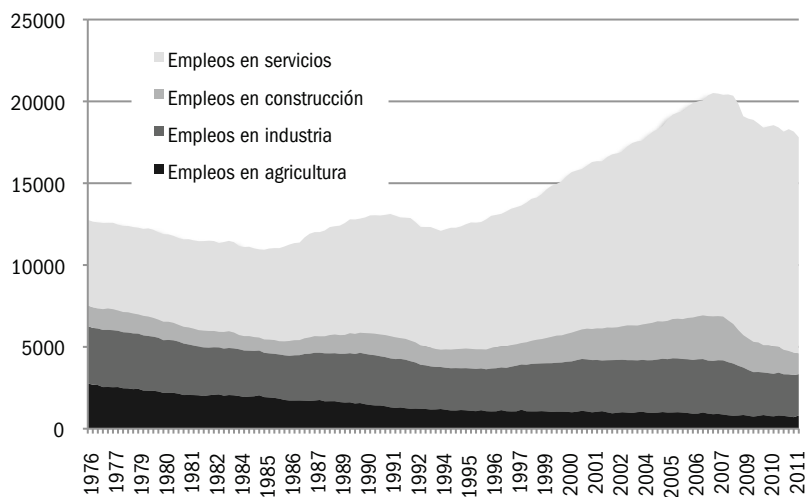
**GRÁFICO 5.3:** Evolución comparativa de la tasa de desempleo (1976-2011)



Fuente: Annual macro-economic database (AMECO).

<sup>286</sup> Datos de la EPA del segundo trimestre de cada año.

**GRAFICO 5.4:** Evolución del empleo por sectores (1976-2011).



Fuente: Encuesta de Población Activa, INE.

Sin embargo, se incurriría en la conocida falacia *post hoc, ergo propter hoc* al atribuir automáticamente estos resultados a la reforma laboral de 1997. Es decir, que se produjera un aumento del empleo en el periodo posterior a ella *no* implica que hubiera una relación causal. Una razón para pensar que de hecho no fue así es que tanto el incremento del empleo como el descenso del paro comenzaron en 1994, tres años antes de la reforma, y a juzgar por los gráficos 5.3 y 5.4 ésta no aceleró (ni detuvo) la tendencia de ambas variables. El gráfico 5.5, que compara la variación anual del PIB con la de la tasa de empleo, sugiere más bien que la evolución del empleo responde a la evolución general de la economía (se incrementa en época de bonanza, desciende en épocas de recesión), y que los efectos de la regulación institucional del mercado de trabajo consisten en hacer que esa evolución sea más o menos sensible al ciclo económico<sup>287</sup>.

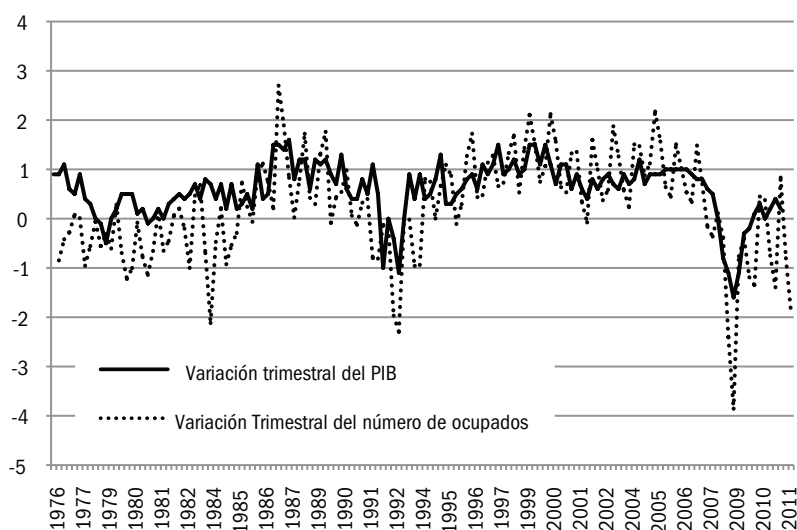
Los espectaculares resultados en términos de cantidad de empleo no fueron acompañados por una mejora en su calidad. Como puede observarse en el gráfico 5.4, la creación de empleo en el periodo 1994-2007 tuvo lugar principalmente en la construcción, donde se crearon 1,6 millones de puestos de trabajo (un incremento del 152%) y en los servicios, donde se crearon 5,9 millones de puestos de trabajo (un incremento del

<sup>287</sup> La relación entre la evolución del empleo y la regulación institucional del mercado de trabajo consistiría más bien en la *sensibilidad* del mercado de trabajo al ciclo económico: en España era *mucho* más sensible que en otros países, de modo que el empleo era la vía de ajuste principal de las sucesivas crisis.



81%); mientras que en la industria el crecimiento fue bastante moderado (700 mil puestos de trabajo, un incremento del 27,2%)<sup>288</sup>. Lo que se produjo en aquellos años fue algo parecido al «surgimiento de un proletariado de los servicios» (Bernardi y Garrido, 2008), con poca cualificación y precarias condiciones de empleo. Todo este fenómeno formaba parte de un “milagro económico” de bases tan frágiles como las de su precedente de los años sesenta, tal y como puso de manifiesto el estallido de la crisis; un modelo de crecimiento, en fin, basado en la financiarización de la economía y la burbuja inmobiliaria, que se apoyaba en la conocida fórmula «bajos salarios, baja productividad».

**GRÁFICO 5.5:** Variación trimestral (%) del PIB y de la tasa de empleo



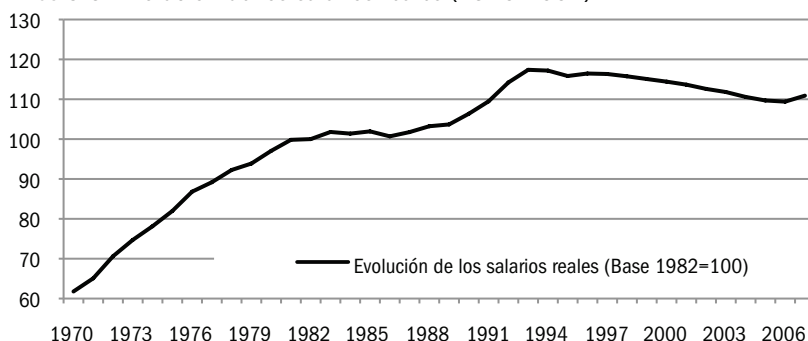
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

Tercero, en lo que respecta a la evolución de los salarios, la reforma laboral 1997 no hizo sino reforzar las tendencias iniciadas tras la reforma anterior como se aprecia en los siguientes tres indicadores. El primero (gráfico 5.6) recoge la evolución de los salarios reales de 1970 a 2007. Como puede observarse, los salarios disfrutaron de un fuerte aumento en los años setenta, pero apenas aumentaron un punto en los cinco primeros años de gobiernos del PSOE. Como resultado de la estrategia sindical a

<sup>288</sup> Datos de la EPA correspondientes al primer trimestre de 1994 y 2007. La evolución del empleo en el sector agrícola fue negativa: se destruyeron 200 mil puestos de trabajo y descendió un 17%; pero por aquel entonces ya representaba menos del 5% del total de ocupados.

partir de 1987, los salarios experimentaron progresivos incrementos hasta la reforma de 1994, y a partir de entonces empezaron a descender de un modo leve pero interrumpido. En los años de bonanza económica que van de 1994 a 2007 los salarios reales descendieron un 5,4%, mientras el PIB creció a un ritmo del 3,6% anual, alcanzando un crecimiento acumulado del 58% en esos trece años. Pese a que en aquel momento nadie se hubiera atrevido a citarla, estas cifras evocan la afirmación de Marx según la cual «la riqueza nacional es idéntica, por su propia naturaleza, a la miseria popular» (1975: 964).

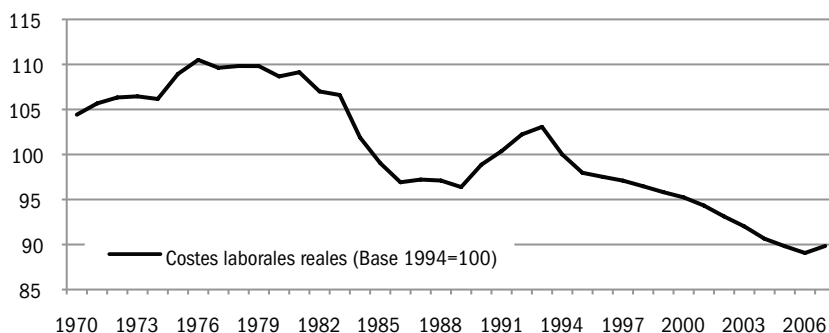
**GRÁFICO 5.6:** Evolución de los salarios reales (1970-2007)



Fuente: Annual macro-economic database (AMECO).

El segundo indicador es la evolución de los costes laborales unitarios reales (CLUR), que pone en relación los salarios con el producto (gráfico 5.7). Los CLUR sufrieron un continuo descenso durante la etapa socialista, exceptuando los años de máxima conflictividad entre Gobierno y sindicatos, en los que se incrementaron. Pero a partir de 1994 empezaron a descender de nuevo y se redujeron un 10,6% desde entonces a 1997.

**GRÁFICO 5.7:** Evolución de los costes laborales unitarios reales (1970-2007)

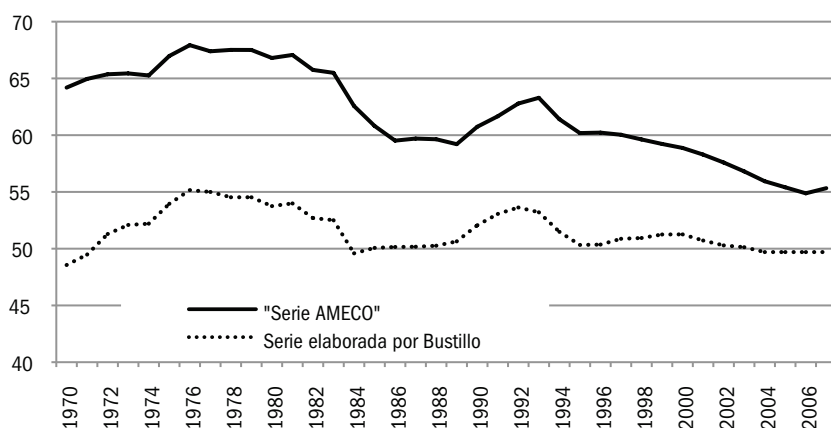


Fuente: Annual macro-economic database (AMECO).

En tercer lugar, podemos ver la evolución de la participación de los salarios en la renta nacional (gráfico 5.8) a través de dos series construidas de un modo ligeramente distinto (lo que nos interesa, en todo caso, no es el *nivel* sino la *evolución*, y en eso ambas coinciden). Nuevamente, tras un incremento a lo largo de los años setenta, durante la etapa socialista los salarios redujeron su participación en la renta nacional, con el breve paréntesis de los años 1989-1993, coincidentes con la ofensiva de los sindicatos. A partir de 1994 se produjo un imparable descenso: según la serie elaborada por la Comisión Europea, los salarios retrocedieron más de 10 puntos en la distribución de la renta.

Los tres indicadores apuntan a la misma conclusión: el efecto de la desregulación del mercado laboral y de la remercantilización del trabajo fue una reducción de los salarios y de su participación en la renta nacional. Esto coincide, en fin, con el vínculo teórico que señalé en el capítulo 1 entre *dominación* y *explotación*: cuanto más desprotegidos están los trabajadores más sencillo resulta para los empresarios apropiarse de los frutos de su trabajo.

**GRÁFICO 5.8:** Evolución de la participación salarial en la renta (1970-2007)



Fuente: Annual macro-economic database (AMECO) y Bustillo (2010).

Los efectos políticos de la reforma fueron igualmente importantes, aunque pueden resultar menos obvios y más controvertidos. El acuerdo entre patronal y sindicatos, refrendado luego por un abrumadora mayoría parlamentaria, supuso «la reaparición del Guadiana de la concertación social», según la feliz expresión de Espina (1999). Como señalan Alonso y Blanco refiriéndose a la reforma, tan importante como «sus resultados sustantivos [fue] su manera de plantearse el nuevo pacto social» (1999:

369). El episodio de 1997 representó un punto y aparte en las relaciones laborales: se cerró definitivamente una página caracterizada por la movilización social de los sindicatos en demanda de políticas sociales y de empleo, y se abrió otra página de concertación en base a pequeños cambios en el mercado laboral. De algún modo, no sólo se volvía al “diálogo social” en oposición a las reformas unilaterales –esta vez, con un mayor protagonismo de los agentes sociales y con un método temáticamente descentralizado– sino que se asumían, aunque fuera como hechos consumados, muchos de los cambios introducidos las reformas anteriores. La reforma contribuyó adicionalmente a legitimar como un partido de centro al recién elegido Gobierno del PP, aunque éste dilapidara una parte de esa reputación cinco años más tarde con el llamado “decretazo” de 2002.

Algunas interpretaciones celebraron el giro de los sindicatos y su «asunción de plenas responsabilidades de autorregulación sobre el funcionamiento del mercado de trabajo» como la mejor prueba de la «diferenciación estructural entre sistemas» (Espina, 1999: 391-95). En otras palabras, los sindicatos habían comprendido que debían internalizar los imperativos del sistema económico y no invadir las competencias del sistema político, limitando su acción al sistema de las relaciones laborales<sup>289</sup>. En mi opinión, el aroma funcionalista que desprende esta interpretación no hace sino ocultar una posición ideológica que celebra lo existente como lo único posible. Resulta más plausible interpretar el giro de los sindicatos y el acuerdo de 1997 como un reconocimiento implícito de la derrota anterior: la estrategia movilizadora para rectificar la política social y de empleo de los anteriores gobiernos había fracasado parcialmente, pues no había conseguido detener las últimas reformas de 1992 y 1994 ni arrancar compromisos en términos de mejoras en la política social, más allá del giro social de 1988-1990. Además, esta estrategia de confrontación también había provocado un desgaste organizativo en ambas organizaciones, que ponía de relieve, a los ojos de respectivos aparatos, las ventajas de «una política de buena vecindad con el gobierno»<sup>290</sup>. En lugar de un aprendizaje sindical de los límites y la separación de cada subsistema social, por usar la jerga parsoniana de Espina, el episodio de 1997 representa más bien el reconocimiento de los límites políticos –en un sentido amplio– con los que chocó la estrategia de los sindicatos (tanto sus reivindicaciones como su propia posición institucional) dada la estructura de poder existente en España. El pulso que habían mantenido durante

---

<sup>289</sup> Álvaro Espina llega a interpretar la estrategia de CCOO y UGT anterior a 1997 en base a Talcott Parsons, como «una respuesta romántica a la autolimitación de funciones que necesariamente acompaña a la diferenciación estructural de sistemas sociales» (1999: 583).

<sup>290</sup> Entrevista a Agustín Moreno (CCOO).

los diez años anteriores para lograr un “giro social” en la política del gobierno, así como una política de empleo que redujera el paro y terminara con la temporalidad, se había saldado con una derrota. Y como resultado de esa derrota los sindicatos adoptaron una nueva estrategia que procuraba adaptarse a esos límites estableciendo un nuevo equilibrio de poder entre sindicatos, patronal y gobierno. Un ejemplo de esta nueva actitud, por más que pueda resultar anecdótico, es el preámbulo del AIEE, donde los sindicatos aceptan la clave de bóveda de la política que antes habían combatido, a saber, que la flexibilidad es una condición necesaria para la creación de empleo:

El empleo es la resultante de múltiples variables, entre ellas, una política económica que lo potencie, así como un marco adecuado de relaciones laborales que posibilite una mayor flexibilidad en el empleo de los trabajadores y empleados, contribuyendo así a mejorar la competitividad y el buen funcionamiento de las empresas<sup>291</sup>.

La reforma de 1997 cierra, por tanto, un capítulo de las relaciones laborales y la política de mercado de trabajo en España. En todo caso, y pese al consenso que suscitó, la reforma tenía un carácter provisional, no sólo porque la vigencia jurídica de alguna de sus partes (como el CFCI) fuera de 4 años, sino porque dejaba muchos aspectos sin tocar: por un lado, no parecía que fuera a solucionar los problemas de desempleo y temporalidad que afectaban a la clase trabajadora; y por otro tampoco daba total satisfacción a las demandas empresariales de una mayor desregulación laboral (en términos de costes de despido, cuotas a la Seguridad Social y descentralización de la negociación colectiva). Sin embargo, el *boom* económico de los años siguientes moderó, y en algunos casos excluyó de la agenda, las reivindicaciones de unos y otros<sup>292</sup>, dando lugar a una suerte de “congelación” de la regulación institucional del mercado de trabajo,

---

<sup>291</sup> En este sentido, los sindicatos parecían aceptar la visión neoliberal sobre los problemas del mercado de trabajo, de la cual hablaré con detalle en el capítulo siguiente. La OCDE hizo una interpretación similar de la nueva actitud de los sindicatos en su informe sobre España de 1998: «Una contribución importante de esta reforma es que reconoce que la segmentación creada por una protección generosa del empleo para aquellos con contratos indefinidos (esto es, los altos costes de despido) desplaza a los nuevos entrantes fuera del mercado de trabajo y promueve la rotación de empleos temporales sin costes de despido [...] Los actores sociales han dado un paso importante al reconocer que los altos costes de despido son parcialmente responsables de un mercado de trabajo segmentado» (OECD, 1998: 63-67).

<sup>292</sup> Como explica Álvaro Espina: «Yo creo que son un tipo de concertaciones blandas [...] durante toda esa etapa no se afrontó ninguno de los temas centrales. Entre otras cosas porque estábamos en esa etapa de expansión desmesurada, con burbuja, en la que a las empresas no les apretaba tanto el zapato, y por lo tanto no lo exigían a alguien que les hubiera escuchado [...] pero ninguno de estos temas se volvió a tocar [...] y por supuesto, el núcleo central del mercado de trabajo nunca se tocó» (entrevista).

con algunos pequeños cambios que –aunque caen fuera del objeto de estudio de mi investigación– enumeraré muy brevemente.

En marzo de 2001, el gobierno del PP, reforzado tras obtener la mayoría absoluta en las elecciones de un año antes, aprobó un decreto que ampliaba indefinidamente la vigencia del CFCI e introducía otras pequeñas modificaciones: el CFCI podía aplicarse a nuevos colectivos (jóvenes de 16 a 30 años, mujeres en sectores donde estuvieran subrepresentadas, y parados por más de 6 meses); se estableció una indemnización de 8 días por año trabajado al término de los contratos COS y CCEP; se redujo la duración máxima de éste a 12 meses; se suprimieron los límites de edad para el CF en diversos colectivos; se introdujo un nuevo contrato de inserción; se flexibilizó la contratación a tiempo parcial incluyendo en ella cualquier jornada inferior al tiempo completo; y se estableció un paquete de bonificaciones empresariales en las cuotas de la Seguridad Social equivalente a 300.000 millones de pesetas<sup>293</sup>. Pese a que ambos sindicatos criticaron que «Aznar desprecie y entierre el diálogo con este decretazo»<sup>294</sup>, lo cierto es que su desacuerdo se limitaba a aspectos menores, como incrementar la indemnización de los contratos temporales de 8 a 12 días o controlar la fijación por parte de los empresarios de la jornada de los trabajadores a tiempo parcial. El resultado fue que, aunque UGT llegó a proponer la convocatoria de una huelga general, la dirección de CCOO, encabezada desde el 2000 por José María Fidalgo, rechazó secundarla y sólo se produjeron algunas manifestaciones. Eso no fue óbice, además, para que en diciembre de ese mismo año sindicatos y patronal firmaran el Acuerdo Interconfederal sobre criterios, orientaciones y recomendaciones para la negociación colectiva.

En mayo de 2002 se rompió el diálogo social en torno a una propuesta de recorte de la protección por desempleo del PP, lo que condujo finalmente a la convocatoria de una huelga general. El gobierno aprobó un decreto (denominado, como el de diez años antes, “decretazo”) a finales de ese mes que modificaba la cobertura de los parados, endurecía las condiciones para acceder a la prestación y reducía indirectamente los costes de despido<sup>295</sup>. El éxito de la huelga general, pese a ser menor que en

---

<sup>293</sup> Según los cálculos del entonces ministro de Trabajo, Juan Carlos Aparicio (ver *El País*, 3-III-2001).

<sup>294</sup> *El País*, 3-III-2001.

<sup>295</sup> Curiosamente, y al igual que ocurrió en los gobiernos del PSOE, también aquí se produjeron tensiones entre los ministerios de Economía y Trabajo. Y también aquí se resolvieron a favor del primero: el ministro de Economía Rodrigo Rato, y su secretario de Estado, Luis de Guindos (actualmente ministro), se impusieron al ministro de Trabajo Juan Carlos Aparicio, que se encontró con el decreto en el mismo Consejo de Ministros que lo iba

1994, obligó al gobierno conservador a incorporar muchas de las reivindicaciones de los sindicatos en el trámite parlamentario. Sin embargo, no se eliminó la supresión de los salarios de tramitación, un pequeño cambio que pasó desapercibido incluso para los informes de la OCDE, pero que tuvo enormes consecuencias, dando lugar a lo que se conocería como el “despido express”, que descausalizaba (y abarataba) el despido al no exigir ningún tipo de justificación por parte del empresario.

En marzo de 2004 el PSOE venció nuevamente en las elecciones y regresó al gobierno, esta vez liderado por José Luis Rodríguez Zapatero y una nueva generación de dirigentes. Un año más tarde empezaba un nuevo proceso de negociación en torno a la reforma del mercado de trabajo, que culminó en mayo de 2006 con el “Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y el Empleo” (traspuesto luego en la Ley 43/2006), que incluía una serie de tímidas medidas para fomentar la contratación indefinida y controlar la contratación temporal: extender el CTFI a las conversiones de contratos temporales celebradas entre 2004 y 2007; eliminar el contrato de inserción; limitar el encadenamiento de contratos; reducir la cotización empresarial por desempleo; aumento de las prestaciones por desempleo para los fijos-discontinuos; y mejoras para los trabajadores de contratas y subcontratas. En resumen, medidas bastante tímidas que, como otras anteriores, no afectaron al alto nivel de temporalidad.

En todo este tiempo, mientras duró la *belle époque* financiero-inmobiliaria, no se produjeron cambios sustantivos en la regulación del mercado de trabajo, y pese a algunos desacuerdos puntuales, como la huelga de 2002, no se rompió la concertación social, que alumbró además un buen número de acuerdos entre tripartitos y bipartitos a lo largo de esos años. Todo esto cambió –o está cambiando, mientras escribo estas líneas– con el estallido de la crisis de 2007: la profunda recesión económica y el abrupto incremento del paro volvieron a poner sobre la mesa la necesidad de una reforma laboral; y durante estos años ya se han aprobado varias diferentes. Retrospectivamente, el juicio de los sindicatos con esta etapa es bastante crítico. Como explicaba lacónicamente Antonio Gutiérrez (CCOO):

Ésta es la penúltima oportunidad que ha tenido este país para hacer reformas en positivo, y se ha desbaratado ... Los acuerdos [estaban conectados] con nuestro ingreso en la unión monetaria: España dejaba de disponer de la política monetaria para ganancias ocasionales de competitividad en base a la devaluación de la peseta, y tenemos por fin que cambiar nuestro patrón de competitividad. España

---

a aprobar, razón por la cual abandonó esa reunión y dimitió poco después (ver «La carrera de Aznar contra Aparicio» en *El País*, 28-III-2012).

no podía seguir compitiendo como lo había hecho hasta entonces, degradando el empleo y/o la peseta. Entonces, [eran necesarios] nuevos empleos más cualificados para procesos de desarrollo industrial con más valor añadido tecnológico. Pero claro, el PP aborta esa gran oportunidad que suponían aquellos acuerdos, que habían sido la base para conectar con un cambio en el modelo productivo, porque opta por fomentar la burbuja, cebar la burbuja inmobiliaria [...] no acompaña aquellos acuerdos sociales imprimiendo un nuevo esquema de desarrollo, sino que vuelve a recurrir a lo de siempre<sup>296</sup>.

Sin embargo, durante los años que siguieron a 1997 los sindicatos tampoco presionaron por los objetivos que habían defendido hasta entonces: el gasto social como porcentaje del PIB no se incrementó (de hecho, disminuyó), la temporalidad no se redujo, los salarios reales se estancaron y tan sólo vieron satisfechas sus demandas en términos de empleo (aunque este fuera, como he dicho, bastante precario). La elección de esta estrategia, y su aceptación social, pueden explicarse porque, como señalan López y Rodríguez:

el *potlach* inmobiliario permitió que la mayoría de la población experimentase, a pesar del retroceso de los salarios, [...] una larga primavera económica [lo que contribuyó a que fueran] pocos los que se atrevieron ya no a criticar, sino incluso a querer conocer abiertamente estos mecanismos (2010: 240).

Ése era el riesgo, o el precio, de ser «los coautores del libro de las relaciones laborales», por utilizar la expresión del propio Gutiérrez que abría este capítulo.

## RECAPITULACIÓN

En este capítulo he abordado la reforma de 1997. Como hemos visto, tras el fracaso de la huelga de 1994 se impuso una reflexión en los sindicatos sobre la conveniencia de un giro estratégico orientado a la concertación. Este giro, que se concretó con la renovación de sus respectivas direcciones, puede interpretarse en parte como una adaptación, por parte de sus direcciones, de su estrategia a su situación de relativa debilidad. La llegada del PP al Gobierno facilitó de algún modo esa tarea, condujo a que sindicatos y patronal abrieran una negociación que culminó con el AIEE y otros dos acuerdos confederales. El contenido de este pacto puede verse como un intento insuficiente de reducir la dualidad, restringiendo tímidamente la contratación temporal y rebajando los costes de despido de la estable. Como ha resumido Miguel Laparra (2007), mientras que la

---

<sup>296</sup> Entrevista.



lógica subyacente de las reformas de 1984 y 1993-94 era “flexibilidad de los *outsiders* para crear empleo», la de 1997 fue “flexibilidad de los *insiders* para reducir la tasa de empleo temporal”. En este sentido, los resultados fueron inapreciables. Pero si la clave de la reforma fueron los pequeños cambios y las grandes continuidades, también puede interpretarse como el reconocimiento y la consolidación, esta vez con el apoyo de los sindicatos, del modelo que habían creado las reformas anteriores. De este modo, la reforma cerraba el ciclo abierto a principios de los años ochenta, y volvía a situar a los sindicatos en una estrategia de cooperación en términos poco ventajosos para los trabajadores.

Aquí termina la parte II de esta investigación. En sus cuatro capítulos he reconstruido el proceso de desregulación laboral que condujo a la remercantilización del trabajo en España. Como expuse al comienzo, este proceso parece contradecir las previsiones de la TRP, según las cuáles lo que cabría esperar de un gobierno de izquierdas es una política de empleo desmercantilizadora, y no lo contrario. En la parte III voy a explorar tres posibles respuestas a este *puzzle*. En el capítulo 6 abordó la influencia del legado histórico en todo este proceso, examinando con la ayuda del enfoque del *path dependence* la naturaleza de la economía política y las relaciones laborales del franquismo y sus efectos posteriores. En el capítulo 7 analizo la relación entre partidos y sindicatos, atendiendo a diversos aspectos ideológico-organizativos de ambos. Y en el capítulo 8 presto atención al poder de las ideas a la hora de conformar las preferencias y estrategias de los actores políticos, recurriendo al concepto de “paradigmas de políticas” y aplicándolo al discurso de la flexibilidad.

## El legado histórico

En España hemos hecho una transición política, hemos hecho una transición económica con matices, pero la transición laboral no se ha hecho.

Federico Durán, ex-Presidente del CES.

Es evidente que, si desde 1976 ha habido una renovación prodigiosa de las estructuras políticas, las estructuras de poder económico permanecen casi intactas.

Nicolás Redondo, ex-Secretario General de UGT<sup>297</sup>.

### INTRODUCCIÓN

Para entender las claves del proceso de desregulación laboral narrado en la parte II, y explicar la anomalía que representa para la TRP, debemos volver la vista hacia el pasado y examinar los posibles efectos del legado histórico en este proceso. Al fin y al cabo, como reza el *dictum* de Marx: «Los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado» (1982: 11). Por supuesto, no se trata de repetir la trivialidad académica de que «la historia importa», sino de especificar y reconstruir en una argumentación explicativa plausible los mecanismos causales a través de los cuales determinados aspectos del pasado tuvieron efectos en la conformación del régimen de empleo español. Para

---

<sup>297</sup> La primera cita proviene de la entrevista realizada a Federico Durán y la segunda del libro-entrevista de Mariano Guindal a Nicolás Redondo (Guindal y Serrano, 1986: 11).

llevar a cabo esta tarea voy a utilizar el enfoque de la *path dependence*<sup>298</sup> y los debates recientes que ha suscitado en ciencia política y sociología.

Tal enfoque es particularmente relevante para el caso español, pues es el resultado de una trayectoria histórica peculiar, que tras la II Guerra Mundial se apartó significativamente de la de otros países capitalistas: mientras que el resto de Europa occidental vivió la llamada “era dorada del capitalismo”, caracterizada por un mayor protagonismo de la clase trabajadora y las políticas desmercantilizadoras, España sufrió cuatro décadas más bastante oscuras de dictadura franquista tras una cruenta guerra civil. Algunos de los elementos económico-políticos de la dictadura sobrevivieron a la transición postfranquista, tal y como sugieren las dos citas que abren este capítulo. Pero a pesar de su parecido, el sentido de ambas es diferente: mientras que Redondo denuncia la pervivencia de una estructura de poder muy favorable al empresariado, Federico Durán –iuslaboralista de simpatías liberales– lamenta los vestigios de una legislación laboral excesivamente proteccionista<sup>299</sup>. Esta última visión disfruta de mucha popularidad, y está muy bien resumida en un artículo reciente de la ex-ministra conservadora Ana Palacio:

Los males de la economía española están provocando nuevos temores en la zona euro, y gran parte de la culpa proviene de la legislación laboral que se remonta a la época de la dictadura del general [...] la legislación laboral de Franco ofreció a los trabajadores una pétrea seguridad en el trabajo y fuertes derechos de negociación colectiva (Palacio, 2012)<sup>300</sup>.

Ésta es una visión dominante en gran parte de la opinión pública y de la literatura académica, si bien no siempre está expresada con tanta claridad o crudeza. En mi opinión, es una interpretación equivocada, que no sólo confunde la importancia de la regulación laboral en la crisis, sino que manipula –a veces interesadamente– la historia. En oposición a la dulcificación del franquismo y la despolitización de las relaciones laborales que lleva aparejada esta visión, lo que voy a sostener es que el legado histórico de la dictadura *sí* que ha tenido efectos en el mercado de trabajo, en el proceso de desregulación laboral y en la formación del actual régimen de empleo; pero que estos efectos han sido diferentes, por no decir opuestos, a los que sugieren Ana Palacio y una buena parte de la literatura académica. Para apreciar el legado franquista en el mercado de trabajo actual

---

<sup>298</sup> La expresión *path dependence* ha sido vertida al español como “dependencia del camino”, “dependencia de la trayectoria” o “dependencia de la senda”. Las tres son lo suficientemente aparatosas para descartarlas y mantener la expresión original.

<sup>299</sup> Esto es lo que se deduce al analizar la entrevista de la que está extraída la cita.

<sup>300</sup> Puede verse la devastadora crítica de Daniel Escribano (2012).

hemos de ampliar el foco de la mirada de cara a incluir el resto de la economía política, y modular ese foco para captar los equilibrios de poder de clase en ella. Al hacerlo, veremos que tras la Guerra Civil se formó una economía política integrada por tres piezas: un Estado políticamente autoritario y socialmente raquítrico, una estructura productiva ineficiente y clientelista, y unas relaciones laborales caracterizadas por la subordinación política y económica del trabajo<sup>301</sup>. Estas tres piezas se retroalimentaban mutuamente, contribuyendo a la reproducción de dicha economía política. La pervivencia de algunos de estos elementos, aunque con formas y grados diferentes, tras la transición postfranquista, facilitó el desarrollo de las reformas laborales analizadas en la parte II y favoreció la configuración de un régimen de empleo en el que, en términos comparativos, la clase trabajadora sigue estando en una posición de subordinación.

Puede objetarse que es exagerado atribuir a un régimen que desapareció a finales de los años setenta una serie de efectos sobre las políticas adoptadas por los gobiernos democráticos de las siguientes décadas y sobre los problemas del mercado de trabajo en la actualidad. Más adelante expondré los mecanismos específicos que hacen plausible esta argumentación, pero antes de eso me gustaría recordar un par de episodios ocurridos pocos años antes del inicio del proceso que estoy investigando, y que nos permiten apreciar en su textura histórica el carácter del franquismo (y de la transición), así como cuestionar el revisionismo histórico que dibuja una posición privilegiada de los trabajadores en él. En 1973 el Tribunal de Orden Público condenó, en el conocido como *Proceso 1001*, a toda la dirección del sindicato CCOO por asociación ilícita, a penas que iban de los 12 a los 20 años de cárcel. En marzo de 1976, con motivo de una huelga obrera en Vitoria, la policía lanzó gases contra los trabajadores que se encontraban reunidos en asamblea dentro de una iglesia, y disparó a quienes salían de ella, dejando como resultado cinco personas muertas y más de 150 personas con heridas de bala<sup>302</sup>. Para hacerse una idea, por aquellos mismos años en el Reino Unido se creaba una Comisión Real para valorar la viabilidad de la democracia industrial, en Alemania se había aprobado una ley de “codeterminación” en las empresas,

---

<sup>301</sup> Evidentemente, y como hemos visto en el capítulo 1, la clase trabajadora está subordinada en *cualquier* sociedad capitalista. Pero puede estarlo en distintos grados y analizarse comparativamente esa diferencia: en ese sentido, la clase trabajadora estaba comparativamente *más* subordinada en España que en el resto de Europa. A eso es a lo que me refiero aquí y a lo largo del capítulo.

<sup>302</sup> Que el recordatorio de estos episodios no es ocioso lo demuestra una anécdota relatada por el periodista Mariano Guindal: al hablarle a Luis Garicano (economista de la London School of Economics y animador del *think-tank* neoliberal FEDEA) del *Proceso 1001*, éste le respondió: «¿El proceso qué...?» (2011: 16).

y en Suecia se estaba discutiendo el *Plan Meidner* sobre fondos de inversión gestionados por los asalariados (Glyn, 2007). Es difícil no encontrar las diferencias.

Este capítulo consta de cuatro apartados. En el primer apartado se hace una breve referencia al modo en que la TRP ha tomado en consideración la relevancia de los legados históricos, y se expone el enfoque del *path dependence* como la “caja de herramientas” más apropiada para integrar este factor en la argumentación explicativa; en el segundo apartado se explora la naturaleza y los efectos de la economía política del franquismo, analizando dos de sus tres piezas: el papel del Estado y la estructura productiva; mientras que en el tercer apartado se examina en detalle la tercera pieza: las relaciones laborales; en el cuarto apartado analizo los cambios y continuidades que trajo consigo el periodo de la transición postfranquista; y, por último, se exponen unas breves conclusiones.

## 1. RECURSOS DE PODER Y TRAYECTORIAS HISTÓRICAS

La TRP no ha ignorado la influencia del legado histórico en el desarrollo de los regímenes de bienestar: en la reconstrucción histórico-comparativa de sus diferentes evoluciones quedaba claro que la historia de cada país, de sus actores e instituciones, condicionaba el posterior desarrollo de los regímenes en una u otra dirección (Korpi, 1983; Stephens, 1979). El modo en que esta influencia ha sido teorizada, sin embargo, ha sido muchas veces insatisfactorio. Esping-Andersen, por ejemplo, propuso una explicación multicausal que incluía los recursos de poder, las coaliciones políticas de clase y el legado histórico, apostando por integrar aquélla «en la historia política de la naciones» (1990: 5). Su interés particular era captar la influencia del pasado absolutista y/o católico de algunos países en el diseño de su Estado de Bienestar. Sin embargo, no especificaba claramente a través de qué *mecanismos* se producía tal influencia y en qué *grado* condicionaba el desarrollo posterior. Si bien es cierto que para dar una respuesta firme a lo segundo hay ciertas dificultades metodológicas señaladas por el propio autor y probablemente insalvables, respecto a lo primero sí pueden y deben señalarse mecanismos que intenten aclarar de qué modo el pasado puede influir en el presente.

Korpi ha avanzado en esa dirección presentando las instituciones sociales como «estructuraciones del poder y como residuos de los conflictos» (2001: 248). Es decir: las instituciones son el resultado de conflictos anteriores y reflejan la distribución de poder social, pero a su vez perfilan el escenario para la disputa en el presente: crean oportunidades e im-

nen límites, pueden “rutinizar” la toma de decisiones haciendo innecesario el uso de los recursos de poder por parte de los actores y evitando el conflicto manifiesto y los costes que lleva consigo, etcétera. De ese modo las instituciones pueden crear una dependencia de la trayectoria, al reproducir los equilibrios de poder; pero el grado en que lo haga obedecerá a la naturaleza de las propias instituciones y de otros factores externos. Por un camino distinto, Huber y Stephens (2001) han aceptado que el desarrollo de los Estados de Bienestar se produce a veces conforme a la pauta de la *path-dependence* y, si bien rechazan que esto bloquee la posibilidad de cambios alternativos, ofrecen cuatro mecanismos que dan cuenta de aquélla: el efecto trinquete (*policy ratchet effect*), la limitación estructural, los legados de régimen y la hegemonía ideológica.

En la estela de estos autores, creo que el modo más apropiado de integrar teóricamente los efectos de las trayectorias históricas con los recursos de poder es recurrir al enfoque de la *path dependence*. Aunque este enfoque ya aparece en algunos estudios clásicos (ver ejemplos en Mahoney, 2000), durante los últimos años ha despertado un creciente interés en la literatura académica, en donde ha obtenido gran popularidad al precio quizás de una cierta vaguedad, que corre el riesgo de convertir esta caja de herramientas en un cajón de sastre. En realidad, este enfoque admite diversos usos según se apoye en una definición más amplia o restringida del concepto de “dependencia”. Así, por ejemplo, William Sewell ofrece una formulación de la versión *amplia* de este enfoque, según la cual la *path dependence* consiste en que «lo que ha sucedido en un punto del tiempo anterior afectará a los posibles resultados de una secuencia de eventos que ocurre en un punto posterior del tiempo» (1996: 262). Mientras que Margaret Levy propone una versión más *restringida*, según la cual «una vez que un país o una región ha emprendido un camino determinado, los costes de invertirlo son muy altos; habrá otros puntos de elección, pero el afianzamiento de ciertos entramados institucionales obstruye una sencilla vuelta a la elección inicial» (1997: 28). Para el propósito de este capítulo, me interesa desarrollar una versión restringida que especifique claramente los mecanismos causales que operan en este proceso.

La idea general de este enfoque es la siguiente: en un determinado punto crítico (*critical juncture*) se produce un acontecimiento contingente que hace que una entidad (un país o una institución, por ejemplo) tome un determinado camino o adopte una determinada forma; y a continuación, en virtud de una serie de mecanismos de auto-refuerzo, se sientan las condiciones para que, en el futuro, permanezca en ese camino o se reproduzca esa forma. La propia Levy ofrece una imagen bastante plásti-

ca: «quizás la mejor metáfora es un árbol, en lugar de un camino. Desde el mismo tronco salen diferentes ramas cada vez más pequeñas. Aunque es posible dar media vuelta o saltar de una a otra (...) la rama por la que uno empieza a escalar es aquélla por la que tiende a seguir» (Levy, 1997: 28). Es importante distinguir la génesis del proceso, que depende de un punto crítico *contingente* e imprevisto, de los mecanismos de reproducción, que responden a una suerte de inercia relativamente *determinista*<sup>303</sup>.

La lógica general que subyace a este modelo ha sido aplicada al estudio de, entre otros asuntos, las innovaciones tecnológicas, pues ayuda a explicar por qué determinados productos han triunfado sobre otros más eficientes por razones aparentemente azarosas, como ocurrió con el formato de video VHS frente a Betamax<sup>304</sup>. Y algunos historiadores económicos han aplicado esta lógica a las instituciones económicas. Una vez establecidas, estas instituciones generan mecanismos de auto-refuerzo, haciendo más difícil el cambio en (o de) las propias instituciones. Eso explicaría por qué en la historia económica no se produce una convergencia espontánea hacia instituciones más “eficientes” (en el sentido de más favorables para el desarrollo económico). Puesto que las instituciones –o lo que Douglass North llama «redes interdependientes de una matriz institucional» (1990: 95)– incentivan determinados comportamientos, los

---

<sup>303</sup> La ilustración más simple de la lógica de este proceso es el invento matemático de la “urna de Polya” (Pierson, 2000). Supongamos que tenemos una urna muy grande con dos bolas, una negra y otra roja; extraemos una de ellas al azar; luego la metemos de nuevo en la urna junto a otra del mismo color; y repetimos esa operación hasta que la urna se llene. Inicialmente no podemos anticipar la composición final de la urna (que puede oscilar entre el 99,9% y el 0,01% de bolas de uno u otro color), pero sí que podemos prever que finalmente se alcanzará un equilibrio, cuyo resultado dependerá del color de la bola extraída inicialmente. La probabilidad de que en cada extracción salga un determinado color está condicionada por los resultados anteriores: si la primera vez sacamos una bola roja y la volvemos a meter junto a otra similar, en la siguiente vez la probabilidad de extraer una bola roja será el doble que la de extraer una negra, y así sucesivamente, de modo que se reforzará esa tendencia marcada por un punto crítico inicial. Como indicaba, es interesante reparar en la paradoja que se da entre la *contingencia* del inicio del proceso (la elección de la primera bola es azarosa) y el *determinismo* del resto (hay una regla fija conocida que favorece el predominio de una de las bolas). En este punto es semejante al modelo de “explicación historicista” expuesto por Stinchcombe (1970).

<sup>304</sup> Gracias a pequeños detalles de gestión y diseño, el VHS obtuvo una ligera ventaja inicial frente a Betamax que, sin embargo, era más ligero y de mayor calidad. Pero esa distancia aumentó gradualmente debido a que los fabricantes de reproductores apostaron por el VHS previendo su triunfo y a que los video-clubs demandaban cintas VHS porque la mayor parte de sus clientes utilizaban ese tipo de reproductores. Este proceso de auto-refuerzo o retroalimentación positiva incrementaba progresivamente los beneficios relativos al uso del formato VHS tanto para usuarios, como para fabricantes de reproductores y dueños de video-clubs, lo que culminó con la retirada del Betamax del mercado, pese a ser un formato más “eficiente” (en tanto que era más ligero y de mayor calidad).

actores tienden a adoptar tales comportamientos; lo que a su vez refuerza esas instituciones y pone trabas a su posible transformación, pues la hace poco atractiva para los propios actores, que deberían asumir los costes de cambiar también sus comportamientos. A través de este mecanismo se generan “rendimientos crecientes” (*increasing returns*) que hacen muy costosa, en términos de aprendizaje, coordinación y adaptación, la creación de nuevas instituciones o la alteración de las existentes. Como observa North (1990), si la matriz institucional crea incentivos para la piratería, la gente invertirá sus esfuerzos en llegar a ser buenos piratas, aunque esto vaya contra la eficiencia general de la economía.

Paul Pierson (2000) ha defendido una aplicación de este argumento a la vida política, dado que también se producen casos, que pueden ser descritos como procesos de auto-refuerzo (*self-reinforcing*) o retroalimentación positiva (*positive feedback*), en los que, una vez que se ha emprendido un camino, cada paso que se da en esa dirección incrementa la probabilidad de permanecer en él, debido a que los beneficios *relativos*, en comparación con otras posibles alternativas, van creciendo. O dicho de otro modo: los costes de apartarse de esa trayectoria superan a los de permanecer en ella. Cabe preguntarse, sin embargo, *para quién* son los beneficios relativos que se obtienen de reproducir ciertas instituciones: al fin y al cabo, la sociedad está caracterizada por relaciones de poder y fuentes de conflicto cuya comprensión requiere una visión menos utilitarista de la historia. Como ha señalado críticamente Kathelen Thelen: «algunos de las formulaciones más prominentes [de este enfoque] tienden a oscurecer los efectos distributivos de las instituciones políticas y perder de vista importantes fuentes de dinamismo en la vida política» (1999: 386).

El propio Pierson es consciente de esta circunstancia y observa que deben tenerse en cuenta ciertos rasgos característicos de la vida social, como su intrínseca complejidad y opacidad, la relevancia de la acción colectiva, la alta densidad de las instituciones, o el recurso a la autoridad política para reforzar las asimetrías de poder. Para incorporar estos y otros aspectos de la vida social resulta más provechoso contemplar otros mecanismos de retroalimentación positiva además de los “rendimientos crecientes”, que podría considerarse un mecanismo utilitarista basado en la evaluación de costes y beneficios por parte de los actores. James Mahoney (2000) ha propuesto –inspirándose en las “cuatro tradiciones sociológicas” identificadas por Randall Collins (1994)– otros tres mecanismos basados en la funcionalidad, el poder y la legitimidad. El mecanismo *funcional* explica la reproducción de una institución por los efectos funcio-



nales de ésta para el sistema general en el que está integrada<sup>305</sup>. Este mecanismo puede verse obstruido si se produce un desajuste de los elementos que componen el sistema que hace que las instituciones dejen de resultar funcionales. El mecanismo basado en el *poder* enfatiza la desigual distribución entre los actores de los costes y beneficios que reporta una institución, y los conflictos a los que esto puede dar lugar: una institución es capaz de sobrevivir incluso si no proporciona “beneficios relativos” a la mayor parte de individuos, siempre que la minoría que sí los obtiene tenga el suficiente poder para asegurar su reproducción. Además, suele producirse una retroalimentación positiva entre el afianzamiento de una institución y el poder del grupo que se beneficia de ella, de modo que se produce un círculo virtuoso entre el empoderamiento del segundo y la consolidación de la primera. Sin embargo, se puede llegar a un umbral en el que la situación de desposesión del grupo desfavorecido conduzca a un conflicto que revierta finalmente ese desequilibrio. El mecanismo de la *legitimación*, por último, está basado en las actitudes y creencias subjetivas acerca de lo que es moralmente apropiado: una vez que una institución está establecida, la creencia de los individuos en su legitimidad –se exprese ésta de un modo activo o pasivo– contribuye a reproducir esta institución en virtud de que es vista socialmente como legítima, y a su vez, la propia reproducción de la institución puede incrementar su legitimidad entre un mayor número de individuos.

Estos cuatro mecanismos proporcionan un marco conceptual mejor preparado para captar la complejidad de la vida social, y deben entenderse como tipos ideales que aparecen entremezclados en la realidad empírica. Hay que advertir, por último, un peligro: el enfoque corre el riesgo de ser excesivamente determinista al subrayar la reproducción de las instituciones pero descuidar su posible transformación. Y es que las instituciones, por muy resilientes que sean, también cambian. Retomando la metáfora arbórea de Levy: en ocasiones una rama se rompe y hay que saltar a otra. Es importante tener esto en cuenta para no exagerar los efectos de la retroalimentación positiva e integrar en el análisis las incongruencias e intersecciones con otros procesos que pueden conducir a la transformación de las instituciones. Si bien en algunas ocasiones el cambio institucional es el producto de *shocks* exógenos que funcionan como un nuevo punto crítico y desencadenan un cambio imprevisto; en otras es el resultado de procesos asociados con la propia reproducción de las instituciones, que

---

<sup>305</sup> A diferencia de lo que ocurre con el funcionalismo estándar, aquí no se incurre en el peligro de explicar teleológicamente el surgimiento de una institución por sus consecuencias beneficiosas, ya que la génesis de la institución es el resultado –como veíamos– de un acontecimiento contingente

generan progresivamente las contradicciones necesarias para su alteración. Nuevamente, en la realidad histórica ambos tipos pueden darse simultáneamente.

Pues bien, en este capítulo voy a argumentar que podemos aplicar este enfoque a nuestro caso de estudio para explicar los efectos que tuvo el legado histórico sobre el proceso de desregulación laboral que estamos estudiando. La Guerra Civil (1936-1939) y su desenlace favorable al bando monárquico-fascista puede interpretarse como un punto crítico que trastocó los equilibrios de poder de clase y creó nuevas instituciones económico-políticas. Bajo la dictadura franquista, se configuró una economía política caracterizada por la subordinación del trabajo, la ineficiencia empresarial y un Estado políticamente autoritario y socialmente raquítico. Estos tres elementos tendían a retroalimentarse positivamente de un modo que expondré en el siguiente apartado: los bajos salarios eran una pieza crucial de esta economía política. Este modelo se reprodujo, con cambios, durante todo el franquismo. La transición fue una oportunidad para modificar esta trayectoria histórica y transformar dicha economía política –y, dentro de ella, las relaciones laborales. En ese otro punto crítico se daban cita un *shock* exógeno (la crisis económica internacional) y la maduración de procesos que venían desarrollándose desde años atrás (la crisis política del régimen y el desarrollo del movimiento obrero). Sin embargo, esta oportunidad no fue totalmente aprovechada, y muchos aspectos de la economía política franquista sobrevivieron a la democracia, influyendo en la evolución posterior del mercado de trabajo y la configuración del actual régimen de empleo.

## 2. LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL FRANQUISMO

La guerra civil y la derrota de la República pueden considerarse un punto crítico en la historia de las relaciones laborales en España. Este episodio terminó con el proyecto modernizador y condujo al estancamiento económico, pero también trastocó los equilibrios de poder de clase e impidió el establecimiento de un pacto social entre capital y trabajo similar a los del resto de Europa. La «República de toda clase de trabajadores» – como era definida por la Constitución de 1931– había significado un triunfo de las clases populares, que irrumpieron con ella en la vida política y consiguieron grandes avances en sus condiciones de vida y trabajo, especialmente a través de «la legislación social y la intervención sindical en la negociación colectiva» (Vilar, 2006: 126). El movimiento obrero, por medio de partidos y sindicatos, fue uno de los grandes protagonistas

de este proyecto político, hasta el punto de que una vez estallada la guerra, incluso la CNT, de naturaleza anarquista, se avino a participar en el gobierno, en la persona de Federica Montseny. El levantamiento fascista debe interpretarse, en este sentido, como un intento de frenar este proceso de reforma social y restaurar el poder de clase. Estas dos citas, de un empresario y de un responsable de prensa de Franco respectivamente, reflejan dicha motivación:

En 1931 hubo un cambio político en España, y de entonces acá fue creándose y adquiriendo luego, de día en día, mayor ímpetu la lucha de clases. *En esta lucha llevábamos peor suerte las clases burguesas. En el motín callejero, en la discusión de la plaza pública, podía la masa obrera (...)* Era constante el comentario “esto no puede seguir así”, y yo he de decir que desde el 31 estaba esperando llegase el momento en que hubiéramos de jugárnoslo todo (Morales cit. en Fontana, 2000: 13).

Tenemos que matar, matar y matar ¿sabe usted? ... No sirven más que para ser esclavos ... no cabe esperar que se libren del virus del bolchevismo. Al fin y al cabo, ratas y piojos son los portadores de la peste. Ahora espero que comprenda usted qué es lo que entendemos por regeneración de España ... Es nuestro programa exterminar un tercio de la población masculina española. *Con eso se limpiaría el país y nos libraríamos del proletariado* (Gonzalo de Aguilera cit. en Richards, 1998: 47).

Si bien no existió nada parecido a un plan de exterminio, sí que tuvo lugar una *violencia política* dirigida a extirpar el “virus del bolchevismo”, es decir, a terminar con las expresiones organizadas de la clase trabajadora. Esta violencia fue bastante más allá de las escaramuzas bélicas, pues aunque hubo episodios de represión arbitraria en ambos bandos durante la guerra, mientras que en la zona republicana las autoridades los censuraron y se esforzaron en mantener las garantías legales, en la zona nacional fueron alentados desde el inicio por los propios mandos, como prueban las órdenes sus principales líderes<sup>306</sup>. En algunas ciudades

---

<sup>306</sup> El General Mola había escrito: «La acción insurreccional ha de ser en extremo violenta para reducir lo antes posible al enemigo, que es fuerte y bien organizado» (cit. en Fontana, 2000: 19). Los bandos de Queipo de Llano en Sevilla son más explícitos: «En todo gremio que se produzca una huelga o un abandono del servicio, que por su importancia pueda estimarse como tal, serán pasados por las armas inmediatamente todas las personas que compongan la directiva del gremio y además, un número igual de individuos de éste, discrecionalmente escogidos» (23 de julio de 1936) o: si se comprueba que se han realizado actos de crueldad contra las personas, «serán pasados por las armas, sin formación de causa, las directivas y las organizaciones marxista o comunista que en el pueblo exista y, caso no darse con tales directivos, serán ejecutados un número igual de afiliados, arbitrariamente elegidos» (cit. en Fontana, 2000: 19).

bastaba con tener un carnet de la UGT para ser ejecutado sumariamente<sup>307</sup>. Según Josep Fontana: «la represión cumplía en el campo franquista una función política fundamental, ligada a las necesidades de una guerra de clases de los menos contra los más: la de paralizar al enemigo por el terror»<sup>308</sup> (2000: 18). La visión del movimiento obrero como una enfermedad arraigada en el cuerpo social que había que extirpar informó el lenguaje y las acciones de la dictadura posterior, dando lugar a una “cultura del miedo” entre la población y a una “verticalización” de la sociedad como respuesta al igualitarismo de inspiración socialista (Richards, 1998)<sup>309</sup>. Como resume Armando Fernández Steinko: «las élites empresariales y las clases privilegiadas no pactaron acuerdos políticos con las clases populares simplemente porque éstas habían sido derrotadas por las armas y el terror» (2010: 151).

Los gráficos de más abajo representan visualmente esta restauración del poder de clase. El gráfico 6.1 recoge la evolución de la distribución funcional de la renta en salarios y beneficios durante casi todo el siglo XX en España. Si bien debe procederse a la interpretación con cierta cautela, porque la serie está construida con fuentes diferentes y los datos no siempre son del todo fiables, el signo de la evolución está claro y resume buena parte de la historia política. Como puede observarse, la participación de la masa salarial se incrementó a lo largo del primer tercio de siglo, especialmente en los años de la república, pero la dictadura rompió bruscamente con esta evolución y produjo una enorme inflexión a favor de los beneficios. Este giro en favor de las rentas de capital no tuvo parangón en otro país avanzado, ni siquiera en otras dictaduras como la portuguesa (Catalán, 1989), y solo empezó a modificarse en los años sesenta con la reconstrucción del movimiento obrero.

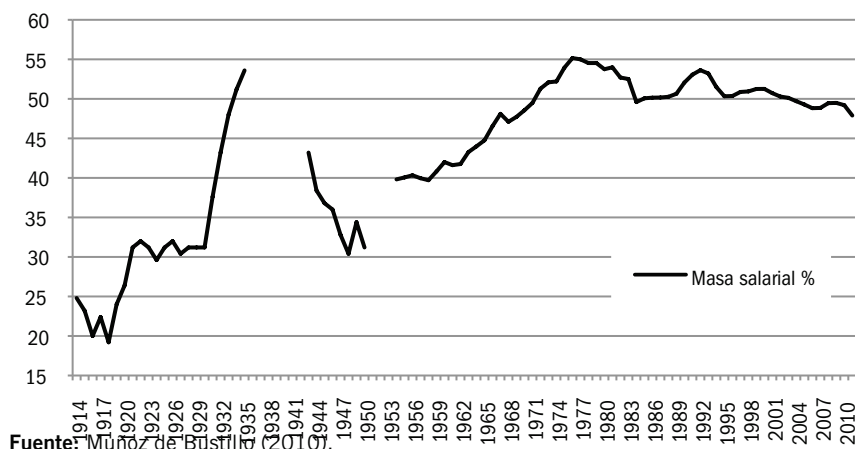
---

<sup>307</sup> Así lo atestigua José María Varela, gobernador civil de Sevilla bajo la República en el momento del golpe de Queipo de Llano. Se calcula que unas 6.000 personas corrieron esa suerte en la capital andaluza (Fontana, 2000).

<sup>308</sup> Este aspecto se mantuvo en los primeros lustros de la dictadura. Como declaró el General Franco: «En el orden de la gobernación es necesario crear el instrumento policíaco y de orden público del nuevo régimen, tan vasto y numeroso como exijan las circunstancias» (cit. en Fontana, 2000: 24). Los gastos en defensa, como veremos más adelante, se multiplicaron por tres en pocos años.

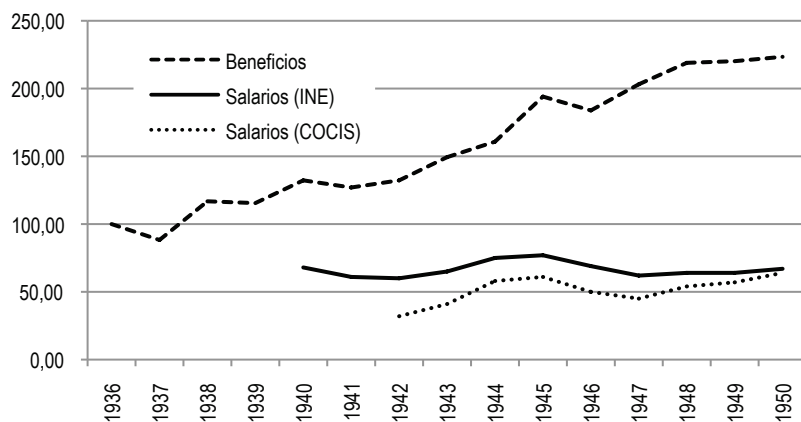
<sup>309</sup> Como señala Julián Casanova, durante el siglo XX hubo diversas guerras civiles y dictaduras en Europa, pero España fue el único caso en el que la guerra civil fue seguida de una larga dictadura, lo que amplificó los efectos de ambos fenómenos (Casanova et al., 2004).

**GRÁFICO 6.1:** Evolución de la participación de la masa salarial en la renta



El gráfico 6.2 recoge la evolución de los salarios reales (industriales y agrícolas) y los beneficios a partir de 1936. Como puede verse, los salarios descendieron casi a la mitad de su valor anterior y tardaron veinte años en recuperar el nivel de 1936 (en el gráfico igual a 100), mientras que los beneficios experimentaron un progresivo crecimiento. Como resumen Carreras y Tafunell: «Uno de los principales objetivos de la insurrección de julio de 1936 fue interrumpir e intervenir las tendencias en la distribución de la renta y la riqueza nacionales dominantes durante la República [...] Su victoria fue la de los terratenientes y los empresarios» (2007: 272).

**GRÁFICO 6.2:** Evolución de beneficios y salarios (1936-1950)



**Fuente y notas:** Carreras y Tafunell (2005) y Molinero e Ysas (Molinero y Ysàs, 1998). La base es 1936=100 para *todas* las variables, pero los datos de los salarios de 1936 a 1940 no están disponibles.

Así pues, en lugar del pacto social keynesiano-socialdemócrata propio del resto de Europa occidental en aquel momento, en España se conformó un tipo peculiar de economía política cuya conceptualización no resulta sencilla por dos razones. La primera es la evolución histórica de la propia dictadura, que puede dividirse en tres periodos: la autarquía (1939-1950) y el desarrollismo (1959-1975), siendo la década de los años cincuenta una fase de transición entre uno y otro. La fase autárquica estuvo caracterizada por el estancamiento económico y la regresión social: el proceso de desarrollo económico que había arrancado con el siglo se vio truncado no tanto por la guerra<sup>310</sup> como por una política intervencionista basada por una concepción “cuartelera” de la economía a la hora de fijar precios y asignar recursos, que empeoró la situación de partida<sup>311</sup>. En los años cincuenta se produjo un progresivo cambio de este estilo de políticas en favor de los principios liberales, alentado por la colaboración con EEUU. Pero no fue hasta 1959, con el famoso Plan de Estabilización, cuando se produjo el giro en política económica y el impulso definitivo a la industrialización. Fue entonces cuando tuvo lugar el llamado “milagro económico español”, una suerte de *big spurt* (Gerschenkron, 1962) que puede explicarse en gran parte por el retraso del que se partía y por el favorable contexto internacional (Catalán, 1991). Pero si bien existen fases diferenciadas y cambios clave a lo largo del franquismo, también hay importantes continuidades que permiten analizarlo, con la debida cautela, como un todo.

La segunda razón tiene que ver con el uso convencional de términos como “intervencionismo” y “liberalización” para caracterizar la economía franquista. Si bien existen justificaciones para usar esta conceptualiza-

---

<sup>310</sup> Los países involucrados en la II Guerra Mundial, que sufrieron una destrucción mayor, se recuperaron más rápidamente que España (Carreras y Tafunell, 2007).

<sup>311</sup> Un ejemplo de esta política, que combina intervención estatal, ineficiencia económica y enriquecimiento de los ya adinerados, fue el caso de los cereales. En este sector, el Estado obligaba a los agricultores a vender su producción (inicialmente solo el trigo, luego también el resto) al recién creado Servicio Nacional de Trigo (SNT) a un precio fijado administrativamente, para que luego éste organismo lo vendiera en régimen de monopolio a los fabricantes de pan. Los precios fueron fijados por debajo de su nivel de mercado, para no empeorar la penuria existente, pero lo que se consiguió con eso fue un efecto contraproducente: que los agricultores redujeran su producción de trigo en favor de otros cultivos que ofrecieran más rentabilidad y que no invirtieran para aumentar su capacidad productiva, de modo que el primer resultado fue la escasez de trigo y, por tanto, de pan. El segundo resultado fue la creación de un mercado negro (el famoso estraperlo) en el que se comercializaban tales productos a precios mucho mayores (en el caso del pan, hasta un 600% mayor) por parte de los grandes productores que disponían de medios y economías de escala para vender en ellos. El caso de la energía fue similar, aunque en este caso, debido a la naturaleza del producto, no se desarrolló un mercado negro. Para los errores de la política económica, ver Tortella y Núñez (2011) y Carreras y Tafunell (2007); y para una colección de las disparatadas ideas de Franco en materia económica, ver Fontana (2000).

ción, lo cierto es que puede dar lugar a muchos equívocos acerca de la naturaleza y los efectos de dicha economía política: al centrarse en el mercado, este tipo de enfoque corre el riesgo de perder de vista importantes aspectos sociales y políticos, en particular los equilibrios de poder de clase. Por todo ello, en lo que sigue voy a caracterizar la economía política franquista en base a tres elementos clave: el autoritarismo político y el raquitismo social del Estado, una estructura productiva poco eficiente capitaneada por unos empresarios nada *schumpeterianos*, y por la subordinación económica (bajos salarios) y política (represión del movimiento obrero) del trabajo.

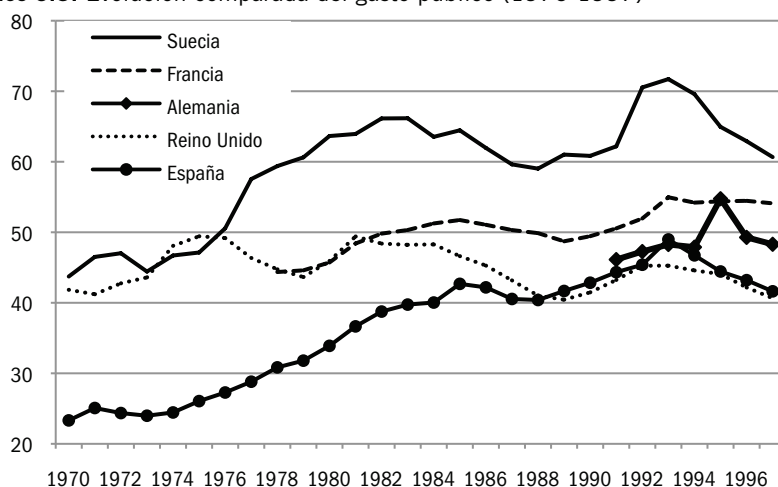
### *El raquitismo y autoritarismo del Estado*

Como he sugerido, el papel del Estado en la economía política franquista queda desdibujado bajo el concepto de “intervencionismo”, que evoca una maquinaria burocrática –el *big government* criticado por los liberales– que asfixia toda iniciativa empresarial. La intervención del Estado en la economía puede ser de dos tipos: una intervención *reguladora* para fijar las reglas del juego de la actividad económica o una intervención *directa* como actor económico a través del sector público (Tortella y Núñez, 2011). El intervencionismo franquista se caracterizó por lo primero, pero no por lo segundo: puede que hubiera una maraña de reglamentaciones burocráticas, pero el sector público era raquítrico, como puede apreciarse por el bajo nivel de gasto público en el gráfico 6.3. Además, debe especificarse cuál fue la naturaleza de las reglas del juego que impuso esa intervención y a qué intereses favorecieron: el “Nuevo Estado” franquista –esa era la forma cómo se autoproclamaba– pronto restauró los viejos privilegios cuestionados por la II República, y favoreció sistemáticamente los intereses de las élites capitalistas, salvaguardando en todo momento el derecho a la propiedad privada frente a otro tipo de consideraciones. Hechas estas aclaraciones, es comprensible que algún autor afirmara que lo que había en la retórica franquista era «una aversión a las formas, no al fondo del capitalismo liberal» (Ros, 1977: 30).

En cuanto a la regulación de la actividad económica, es cierto que se desarrolló una densa red de reglamentaciones, que incluía la necesidad legal de autorizaciones previas y muchas formalidades administrativas para las iniciativas e inversiones industriales. Pero –como aclara García Delgado (2000)– el objetivo básico de esta política era crear una barrera de entrada al mercado y proteger de este modo al tejido empresarial existente, es decir, al *status quo* de los empresarios que controlaban los distintos sectores económicos. El resultado obvio de esta política, plagada

además de irregularidades administrativas, fue desalentar a los empresarios a emprender estrategias de innovación tecnológica para incrementar la productividad, como veremos más adelante.

**GRÁFICO 6.3:** Evolución comparada del gasto público (1970-1997)



Fuente: OCDE ([www.oecd.stat](http://www.oecd.stat)).

En cuanto a la política industrial, en 1941 se creó el Instituto Nacional de Industria (INI), un gran holding de diferentes industrias, especializado sobre todo en energía y siderurgia, que dio un impulso a la industrialización, pero lo hizo al precio de crear persistentes ineficiencias en el tejido industrial. También se adoptó una política de planificación indicativa, inspirada en el ejemplo francés, a través de tres planes de desarrollo, pero su contribución real al desarrollo económico no se corresponde con el uso propagandístico que el régimen hizo de ella para atribuirse los éxitos económicos de los años sesenta. En resumen, por más que el Estado franquista se contagiara, en alguna medida, del *Zeitgeist* socialdemócrata-keynesiano en torno a la deseable intervención pública en la economía, la aplicación que hizo de este principio fue opuesta a la del resto de países europeos: no solo mantuvo un sector público raquítico, sino que favoreció sistemáticamente los intereses de las élites capitalistas, como ilustran episodios como el de la enorme transferencia de capital a la banca a través de la nacionalización de RENFE (Carreras y Tafunell, 2007). Pese a ello, la ineficiencia y el despilfarro asociados al “intervencionismo” franquista estigmatizó a ojos de la siguiente generación de dirigentes políticos *cualquier* política industrial, como refleja la sentencia ya citada de que «la



mejor política industrial es aquélla que no existe», atribuida a Carlos Solchaga.

La política social tenía un carácter totalmente secundario. No se formó nada parecido a un Estado de Bienestar, sino un conjunto de políticas dispersas e inconsistentes dirigidas a paliar ciertas situaciones de necesidad. Las políticas tenían un carácter asistencialista, y no sólo no se diseñaban en términos de derechos sociales, sino que muchas veces tenían una función de control social, y en el caso de las mujeres iban dirigidas a su reclusión en el espacio doméstico. Los efectos redistributivos brillaban por su ausencia, hasta el punto de que las reservas de la Seguridad Social (instaurada en 1963) fueron utilizadas en ocasiones para financiar a la banca y las empresas públicas (Molinero, 2003). El sector más desarrollado de la política social quizás fuera la vivienda de promoción pública (entre 1940 y 1970 se construyeron cerca de medio millón), pero su rasgo determinante fue la apuesta por la vivienda en propiedad, cuyo efecto era alentar el individualismo posesivo en detrimento de las solidaridades de clase<sup>312</sup>. Como dijo un ministro de la época, adelantándose varias décadas al programa de Margaret Thatcher: «queremos un país de propietarios, no de proletarios» (José Luís Arrese cit. en López y Rodríguez, 2010: 139)<sup>313</sup>.

El reducido gasto público totalmente estaba condicionado por los escasos ingresos. España había tenido un inveterado problema con la Hacienda Pública debido a la ausencia de una reforma fiscal a la altura de los tiempos, y el franquismo se encargó de eliminar todos los avances obtenidos durante la II República. En los gráficos 6.2 y 6.3 se puede observar la evolución comparada del gasto y los ingresos públicos en España y otros países. El raquitismo del Estado español parece indiscutible: a principios de los años setenta, tanto el gasto como los ingresos públicos de España eran aproximadamente la mitad que los de Suecia, Francia o Reino Unido. Como resume lapidariamente Enrique Fuentes Quintana: «El sector de las Administraciones Públicas más bien se parecía al Estado mínimo que hoy anhelan los liberales extremos» (cit. en Steinko, 210: 163). Por supuesto, ese “Estado mínimo” no descuidó su deber como “vigilante nocturno” de la propiedad: en 1945 el gasto en defensa repre-

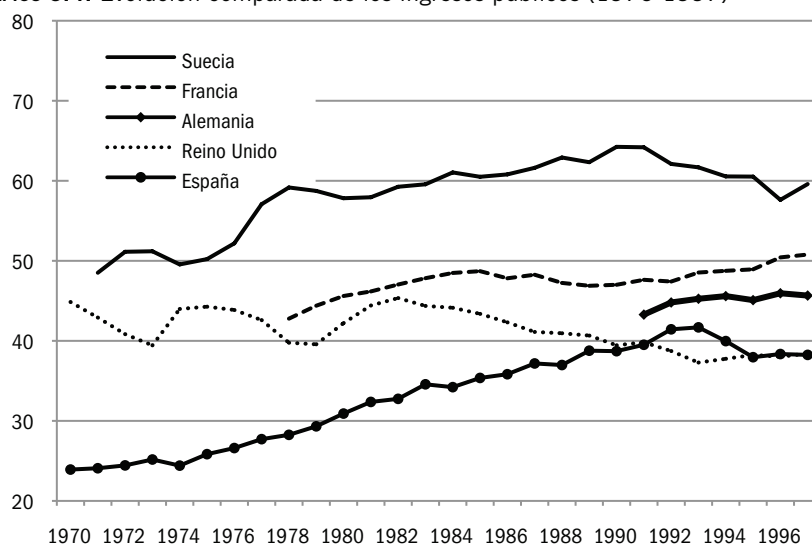
---

<sup>312</sup> El éxito fue indiscutible: si en 1950 el porcentaje de vivienda en alquiler en las grandes ciudades superaba el 90%, cincuenta años más tarde ese porcentaje era del 10% para toda España, que estaba a la cabeza de Europa en vivienda en propiedad (Naredo, 2010). Para el desarrollo y los efectos de la política thatcheriana, véase el magnífico retrato de Owen Jones (2013)

<sup>313</sup> No deja de resultar curioso que poco después Augusto Pinochet declarara que su meta era «hacer de Chile no una nación de proletarios, sino de emprendedores» (cit. en Jones, 2013: 63)

sentaba el 43% de todo el gasto público, cuando diez años antes rondaba el 16% (Comín y Díaz, 2005: 945-46).

**GRÁFICO 6.4:** Evolución comparada de los ingresos públicos (1970-1997)



Fuente: OCDE ([www.oecd.stat](http://www.oecd.stat)).

### *Una estructura productiva ineficiente*

Esta política del franquismo reforzó muchos de los rasgos de la estructura productiva y el comportamiento empresarial preexistentes. El «fracaso de la revolución industrial» en España –por emplear el título de la famosa obra de Jordi Nadal (1975)– había hecho que la industrialización y la modernización de la estructura productiva se retrasaran respecto a los de otros países de su entorno. Uno de los obstáculos había sido la ausencia de una clase capitalista emprendedora, razón por la cual los empresarios extranjeros habían tenido un gran protagonismo histórico y los españoles habían tendido a buscar el abrigo del Estado para protegerse de la competencia (ver Tortella y Núñez, 2011: cap. 8). Si bien durante el franquismo se culminó el proceso de industrialización interrumpido por la Guerra Civil y se produjo un desarrollo económico sin precedentes, lo cierto es que la estructura productiva que sustentaba el *boom* mostraba importantes debilidades e ineficiencias, estrechamente vinculadas con los comportamientos empresariales incentivados por el régimen.

La estructura productiva del franquismo se caracterizaba por el dualismo: estaba formada por un pequeño grupo de grandes empresas, que pertenecían en su mayor parte a multinacionales o al Estado, y una exten-

sa red de pequeñas empresas, dispersas y anticuadas (Etxezarreta, 1991; Köhler, 1995). Mientras que las primeras eran empresas que incorporaban técnicas productivas y formas de gestión modernas, las segundas estaban poco mecanizadas y eran conducidas por una suerte de “caudillismo empresarial”. Esta estructura productiva era propia de los países semiperiféricos y los hacía extremadamente dependientes de las coyunturas internacionales, ya que abocaba a la economía española a persistentes desequilibrios, como el déficit comercial, la necesidad de financiación exterior y la dependencia tecnológica, que pudieron eludirse durante la dictadura gracias a las particulares condiciones estructurales e institucionales del modelo de acumulación franquista.

Las condiciones estructurales del desarrollismo de los años sesenta pueden resumirse en tres aspectos: primero, existían mecanismos represivos que fijaban a la baja los salarios; segundo, el funcionamiento del sistema financiero, estrechamente vinculado a las grandes grupos empresariales, ofrecía capital a tipos de interés prácticamente nulos o negativos; tercero, el proteccionismo comercial garantizaba la reserva de un mercado interno cautivo. Los dos primeros rasgos consistían en formas de apropiación que abarataban artificialmente los factores de producción (trabajo y capital, respectivamente), mientras que el tercero era una forma de cerrar el mercado a la competencia. Los tres rasgos favorecían el desarrollo de empresas ineficientes, que carecían de incentivos para innovar tecnológicamente y organizativamente, pues aquéllos les permitían a éstas obtener grandes beneficios sin hacerlo. Como resumía la feliz expresión de Sevilla: «España es un país con malas empresas y buenos negocios» (1985: 65).

Junto a estas condiciones estructurales, y entretejidas con ellas, había otras de tipo más institucional: como la existencia de una administración pública clientelista y discrecional, una estructura fiscal regresiva o determinadas políticas de precios agrícolas y vivienda. Todas iban en la misma dirección: transferir riqueza hacia las clases privilegiadas sin favorecer su papel económico dinamizador. Según Jordi Catalán, «las fortunas más rápidas se hicieron (...) en actividades donde se dieron pocas innovaciones productivas, pero que por diversas razones estuvieron privadas de la libre competencia» (1991: 106). Ése fue el caso, por ejemplo, del sector de la construcción, donde las irregularidades jurídicas propiciaron el rápido enriquecimiento a golpe de ladrillo; o del sector bancario, donde las barreras a la participación extranjera y la ausencia de un mercado competitivo hicieron posible el crecimiento de bancos anterior a la quiebra de los años setenta. Se produjo una acumulación donde eran más decisivos el acceso preferente a las materias primas, el privilegio obtenido de las licencias o las operaciones en el mercado negro, que la eficiencia empresarial y

la innovación tecnológica (Catalán, 1991). Según Manuel J. González: «se sustituyó la competencia del mercado por la de las camarillas industriales que no competían ahora en precio, calidad o costes, sino en la consecución de los favores oficiales» (1979: 300). Todo esto dio lugar a una economía política en la que «una amistad [valía] más que mil contabilidades de costes» (Sevilla, 1985: 10).

En definitiva, si el pacto keynesiano-socialdemócrata se proponía «la eutanasia del rentista» –por usar la famosa expresión de John M. Keynes– el franquismo consiguió resucitarlo: los viejos terratenientes y los nuevos ricos conservaron sus privilegios, mientras la estructura productiva, capitaneada por esas élites rentistas, se desarrollaba sobre unas bases muy frágiles que sólo podían sostenerse gracias a la protección del Estado y los bajos salarios. Y los bajos salarios sólo se podían mantener gracias a un determinado sistema de relaciones laborales.

### 3. LAS RELACIONES LABORALES BAJO EL FRANQUISMO

En el caso de las relaciones laborales el franquismo también puede dividirse en dos fases: la autarquía y el desarrollismo, unidas por un periodo de transición que comienza en 1947 con la creación de los Jurados de empresa y culmina en 1958 con la aprobación de *Ley de Convenios Colectivos Sindicales*<sup>314</sup>. A partir de entonces se producen diferentes cambios que responden sobre todo a la dinámica económica y a la lucha del movimiento obrero. Pero también existen importantes continuidades a lo largo de toda la dictadura que nos permiten trazar una panorámica de conjunto, centrando la atención, cuando sea necesario, en el último periodo.

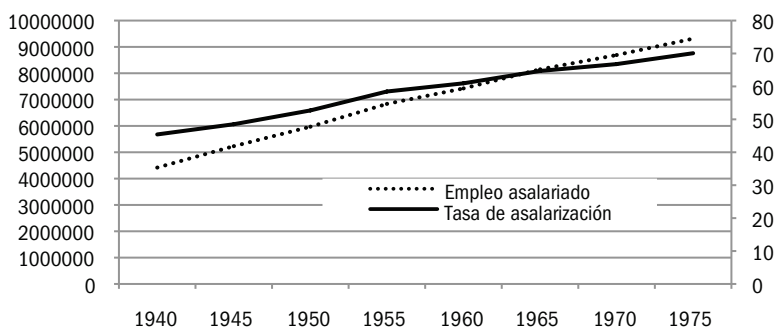
Al hablar sobre *el* mercado laboral franquista debe hacerse una doble advertencia. Primero, que la tasa de asalarización apenas alcanzaba el 45% en 1940 (ver gráfico 6.5), de modo que menos de la mitad de los empleos correspondían a la relación salarial propia del mercado de trabajo, si bien este porcentaje fue creciendo progresivamente hasta llegar al 70% en 1975. Y segundo, que había una clara división entre el mercado de trabajo industrial y de servicios y el mercado de trabajo agrícola (ver gráfico 6.6), donde se concentraba una gran parte de los empleos (un 52% en 1940, porcentaje que fue reduciéndose, sobre todo a partir de 1950, hasta llegar al 23% en 1975). La aconsejable cautela ante las diferencias entre el mercado de trabajo como modelo teórico y como realidad

---

<sup>314</sup> Ley de 24 de abril de 1958.

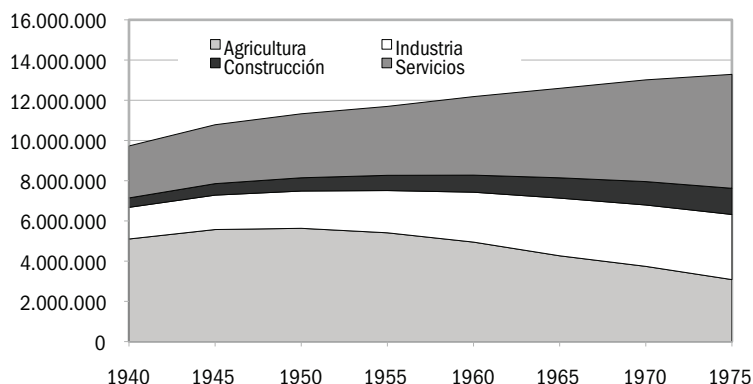
empírica adquiere aquí especial relevancia, pues de otro modo se corre el riesgo de atribuir a la regulación institucional algunas “rigideces” que responden en realidad al grado de modernización de la sociedad española.

**GRÁFICO 6.5:** Evolución del empleo asalariado y la tasa de asalarización (1939-1975)



**Fuente:** Maluquer y Llonch (2005).

**GRÁFICO 6.6:** Evolución de la ocupación por sectores (1940-1975)



**Fuente:** Maluquer y Llonch (2005).

Lo primero que debe señalarse es la ausencia de libertad sindical durante toda la dictadura, una característica de las relaciones laborales que determinará todas las demás. Como veíamos más arriba, la dictadura rompió con la legalidad republicana, ilegalizó a los sindicatos<sup>315</sup>, incautó sus

<sup>315</sup> A juicio de Soto: «La ideología que soporta dichas prohibiciones parte de una fuerte crítica al sindicalismo [...] Se considera que si bien los sindicatos son necesarios, han “abusado” de su poder, convirtiéndose en un “medio de opresión”, por lo que es necesario que el Estado “despliegue la necesaria tutela o vigilancia gubernativa sobre una actividad contraria al interés general» (las partes entrecomilladas dentro de la cita corresponden a la Orden de 10 de enero de 1937). Como veíamos en el capítulo 3 y se puede observar en la

bienes y depuró a los trabajadores desafectos (Molinero y Ysàs, 1998). En su lugar, el régimen creó en 1940 la Organización Sindical Española (OSE), más conocida como el Sindicato Vertical<sup>316</sup>. La OSE se caracterizaba por la afiliación obligatoria de todos los trabajadores (excepto funcionarios y profesionales) si bien este principio no se cumplía *de facto* –según datos de José Babiano (1998: 61) en 1949 solo el 48% de los trabajadores estaba afiliado. Los empresarios también estaban encuadrados en la OSE, pero dispusieron de mayor autonomía y conservaron la posibilidad de organizarse al margen de ella. La OSE estaba estructurada *verticalmente* por 20 sindicatos de rama de producción, que luego se dividían en “secciones económicas” (empresarios) y “secciones sociales” (trabajadores). Era una *entidad de derecho público* que funcionaba como una ramificación del propio Estado y de la política gubernamental, y excluía cualquier posibilidad de autonomía de la clase trabajadora. O dicho de otro modo: era un instrumento de dominación que «subordinaba los intereses de los trabajadores a los del Estado» (Sagardoy cit. en Soto, 2003: 230).

El derecho de huelga, por supuesto, estaba proscrito. El código penal de 1944 y las leyes de Seguridad del Estado declaraban la huelga como un «delito de sedición»<sup>317</sup>. En los años sesenta, como efecto del incremento de la conflictividad laboral, el régimen relajó esta legislación, ante la imposibilidad práctica de eliminar la actividad huelguística, y distinguió la huelga política de la huelga laboral o económica, que era castigada con menor dureza, aunque continuaba siendo una causa de despido<sup>318</sup>. En 1970 y 1975 se introdujeron nuevos cambios, pero todos menores, que fueron incapaces de canalizar dentro del sistema la creciente movilización de los trabajadores, favorecida además por la postura de algunas magistrados de trabajo más jóvenes y menos conservadores<sup>319</sup>. En todo caso, hubo que esperar hasta 1977 para que se reconociera el derecho de huel-

---

actualidad, las críticas a los sindicatos por «abusar de su poder» o «ir contra el interés general» no han desaparecido.

<sup>316</sup> Creada en virtud de la Ley de Unidad Sindical (1940), la Ley de Bases de la Organización Sindical (1940) y la Ley de Constitución de los Sindicatos (1941).

<sup>317</sup> Ver el artículo 222 del código penal de 23 de diciembre de 1944 y las leyes de Seguridad del Estado de 24 de marzo de 1941 y de 22 de marzo de 1943.

<sup>318</sup> Ver Decreto de 20 de septiembre de 1962. Una circular de la Delegación General de Trabajo dirigida a los Delegados provinciales explica así la motivación del decreto: «a la postre el Decreto no hace sino enfrentarse con un hecho que es el de la huelga como realidad, pero sin legitimarlo, y V.I., como administrador del Decreto, debe tratar a toda costa que el hecho no legítimo de la huelga no se produzca y que, si se produce, no se extienda ni en el tiempo ni en la empresa y trabajadores afectados» (cit. en Molinero y Ysàs, 1998: 72). El Tribunal Supremo confirmó que la participación en una huelga era causa de despido, que esto también afectaba a los enlaces sindicales y que, por si quedaba alguna duda, todas las huelgas eran ilegales (Molinero y Ysàs, 1998).

<sup>319</sup> Ver Decreto de 22 de mayo de 1970 y Decreto-Ley 5/1975.

ga, con un decreto que –como vimos en el capítulo 4– todavía sigue vigente en la actualidad<sup>320</sup>.

En cuanto a la legislación que regulaba la relación laboral, lo más correcto es decir que era ambivalente, y para interpretarla de un modo correcto hay que recordar que la dictadura franquista era «un *Estado con Derecho*, no de un *Estado de Derecho*» (Soto, 2003: 218). Pues bien, en plena Guerra Civil se promulgó el *Fuero del Trabajo*<sup>321</sup>, que permanecerá vigente durante toda la dictadura. En él quedan recogidos los principios básicos de las relaciones laborales en el nuevo régimen: desde la visión armonicista de las relaciones entre capital y trabajo, hasta la exaltación del trabajo y la marginación de la mujer casada, pasando por la legitimidad del Estado para intervenir directamente en la modificación de las condiciones laborales y la ausencia de libertad sindical. Pero se trata de un texto programático con más importancia ideológica que jurídica, cuyos preceptos no tenían por qué cumplirse. La ley más importante en este ámbito fue la *Ley de Contrato de Trabajo* de 1944<sup>322</sup> (LCT), que estuvo vigente hasta 1976.

La LCT era bastante liberal respecto a la duración del contrato y permitía que éste fuera «por tiempo indefinido, por tiempo cierto, expreso o tácito, o para obra o servicio determinado»<sup>323</sup>; si bien la jurisprudencia y las reglamentaciones fueron consolidando la estabilidad del contrato a tiempo indefinido como la “norma de empleo”, procurando que el resto se utilizara sólo para trabajos de naturaleza temporal. Ello no impidió que se utilizaran, con cierta profusión, los contratos temporales: según los cálculos de Toharia, «a principios de los años sesenta, el porcentaje de trabajadores temporales en las empresas de 10 asalariados o más, en los sectores de la construcción, de las industrias de la alimentación, bebidas y tabacos, era del 48,4% y 32,2% respectivamente» (1986: 163)<sup>324</sup>.

---

<sup>320</sup> Decreto –Ley sobre Relaciones de Trabajo de 4 de marzo de 1977.

<sup>321</sup> Decreto de la Jefatura del Estado de 9 de marzo de 1938. Declarado Ley Fundamental de la Nación por el artículo 10 de la *Ley de Sucesión de la Jefatura del Estado* de 26 de julio de 1947.

<sup>322</sup> Aprobada por el Decreto de 26 de enero de 1944 (Libro I) y el Decreto de 31 de marzo de 1944 (Libro II). Algunos autores (Montoya, 2009) han subrayado los parecidos entre la LCT republicana de 1931 y esta ley. Sin embargo, aparte de las diferencias que resultaban del contexto político-social de aplicación de ambas leyes (una democracia con sindicatos y negociación colectiva frente a una dictadura sin ninguna de esas cosas), hay una divergencia crucial en el espíritu y la letra de la ley: al referirse a los deberes del trabajador, «el deber de *diligencia* se había convertido en deber de *obediencia*» (Molinero y Ysàs, 1998: 14).

<sup>323</sup> Ver el artículo 27. Además, existía un contrato de aprendizaje cuya duración estaba determinada por las Reglamentaciones de Trabajo, pero que no podía exceder de los 4 años.

<sup>324</sup> Hasta donde yo sé, no obstante, no existen datos estadísticos de este tema que nos permitan tener un mapa de conjunto fiable.

En cuanto al despido, la LCT ofrecía un peculiar garantismo. Estaba justificado por causas económicas («cese de actividad por crisis») y disciplinarias: en el primer caso el trabajador podía exigir el salario correspondiente al plazo de preaviso, y si se trataba de un despido colectivo debía autorizarse un Expediente de Regulación de Empleo cuya indemnización la fijaba la Magistratura de Trabajo; mientras que en el segundo caso el trabajador no tenía derecho a indemnización a no ser que fuera considerado injustificado por el Magistrado, en cuyo caso el trabajador podía escoger entre una indemnización fijada por éste o la readmisión. Esta última posibilidad de naturaleza garantista desapareció en 1958 con el «incidente de no readmisión», de modo que puede decirse que «el despido era prácticamente libre, pero con una indemnización variable, aún cuando fuese declarado injustificado» (Serrano y Malo de Molina, 1979: 77). Es difícil averiguar cuál era la cuantía de las indemnizaciones, pero nada hace pensar que fuera comparativamente mayor a la de otros países de Europa occidental<sup>325</sup>. A esto hay que añadir que el empresario podía recurrir al despido disciplinario para castigar cualquier protesta, con la activa colaboración de las autoridades políticas y judiciales (Soto, 2003). En palabras de Toharia: «la protección [del empleo por parte del Estado] se obtenía a cambio de un silencio absoluto en lo referente a los derechos sindicales, las condiciones de trabajo, etc.» (1986: 162). Pero aún así, hay que matizar la idea de que el empleo era extremadamente estable. Según los datos que ofrece el propio Toharia (1987), en los años setenta el grado medio de antigüedad de los trabajadores españoles no era mayor al de sus homónimos europeos. Se puede decir, por tanto, que la estabilidad del empleo era tan alta en España como en cualquier otro país que hubiera vivido el pacto keynesiano-socialdemócrata, y que de hecho esta estabilidad no era una especificidad nacional, resultado de un pacto implícito o una concesión del régimen, sino uno de sus pocos rasgos comunes con los regímenes de empleo de otros países.

La relación laboral estaba también regulada por el Estado a través de las *reglamentaciones de trabajo* (denominadas *ordenanzas laborales* a partir de 1964), que fijaban las condiciones laborales mínimas que debía respetar la empresa<sup>326</sup>. En este punto está justificado hablar de intervencionismo: en ausencia de autonomía de las partes (empresarios y trabajadores) y de su expresión en la negociación colectiva, la única forma de regular la vida en la empresa era a través del Estado. Pero también aquí –

---

<sup>325</sup> Según Malo (2005) oscilaba entre un mínimo de 60 días y un máximo de 48 meses.

<sup>326</sup> Ver el Decreto de 29 de marzo de 1941 de *Reglamentación de Trabajo* y la Ley de 16 de octubre de 1942 que contenía las normas que lo desarrollaban.



como ocurría en el caso más general de la economía política— hay que preguntarse por la naturaleza y los efectos de esa intervención. Los empresarios no sólo dispusieron de instrumentos para influir en la redacción de las reglamentaciones y en su posterior adaptación a las empresas<sup>327</sup>, sino que disfrutaron de un minucioso intervencionismo estatal que era totalmente compatible con la discrecionalidad del empresario o el gerente en el interior de la empresa. El caso de la jornada laboral es un buen ejemplo: mientras las reglamentaciones y ordenanzas regulaban con detalle el tiempo de trabajo, el incumplimiento de la ley en aspectos clave como las horas extraordinarias dejaba sin apenas efecto tal regulación (ver Babiano, 1995: 122-136). Si bien es verdad que con la creación de los jurados de empresa (1947), cuyo objetivo básico era prevenir y evitar los conflictos laborales, se abría una pequeña puerta a la participación de los trabajadores, lo cierto es que sus características difícilmente podían servir para asegurar el cumplimiento de la ley: estaban presididos por el propietario o gerente de la empresa, se limitaban a los centros con más de 50 trabajadores, y la representación de los trabajadores estaba totalmente mediatizada por el Sindicato Vertical, que podía excluir arbitrariamente a quienes considerara “perjudiciales”<sup>328</sup>. Tampoco parece que fuera muy prometedora la vía legal: se calcula que hasta los años sesenta, el porcentaje de demandas que se presentaban a la Magistratura de Trabajo apenas era menor al 0,5% de la población activa, y menos del 20% eran resueltas a favor de los trabajadores, debido a la «escandalosa parcialidad a favor de los patronos» (Molinero y Ysàs, 1998: 21). La política del miedo, a fin de cuentas, había sido efectiva. Si bien esto cambió ligeramente a partir de los años sesenta, cuando la movilización obrera propició una mayor uso de los jurados de empresa y las magistraturas de trabajo. Pero aún así, la ausencia de mecanismos que aseguraran el cumplimiento de las reglamentaciones u ordenanzas hacía que éstas fueran compatibles con el

---

<sup>327</sup> Según Molinero e Ysàs (1998: 14), «en el proceso de elaboración de las reglamentaciones de trabajo, los empresarios tuvieron mayores posibilidades de intervenir, e incluso determinar aspectos esenciales, mediante múltiples instrumentos: los mismos organismos empresariales de la OSE, que controlaban plenamente; la acción ante las instancias gubernamentales de las entidades económicas independientes, al margen obviamente de formas de presión más opacas pero no menos reales y eficientes; finalmente, la adaptación de las reglamentaciones de trabajo a las características específicas de cada empresa la realizaba el patrono, denominado significativamente en la nueva legislación «Jefe de Empresa» —traducción de la figura del *Betriebsführer* en la legislación nazi— mediante el reglamento de régimen interior».

<sup>328</sup> El artículo 2 del Reglamento de los Jurados de Empresa es meridiano respecto a la indiscutible potestad del empresario: «En ningún caso podrán actuar [los jurados] en menos cabo de las funciones de dirección que correspondan al Jefe de la [empresa], responsable ante el Estado de su elevada misión»

incremento del poder de los empresarios. Como señala el historiador Álvaro Soto:

En dicha regulación [de las ordenanzas y las reglamentaciones] se asiste a una clara contradicción, mientras se introduce una fuerte rigidez derivada de la aplicación de la ley, también se permite una amplia discrecionalidad, es decir, flexibilidad [...] nos encontramos ante un claro ejemplo de cómo la rigidez acompañada de la discrecionalidad, permite en la práctica lo que fue una constante durante aquellos años, la ampliación del poder empresarial (Soto, 2003: 224).

No está claro hasta qué punto esta situación dio lugar a lo que se ha llamado «paternalismo industrial» (Babiano, 1998), un tipo de relación basada en la búsqueda del consentimiento y la lealtad a través de la provisión de ciertos servicios (como economatos o viviendas obreras), pues si bien este tipo de relación se dio en determinadas grandes empresas, lo que caracterizaba a la relación empresario-trabajador en muchas otras era más bien las prácticas disciplinarias (ver Soto, 2003). Dicho con la terminología que he presentado en el capítulo 1: la coerción primaba sobre el consentimiento, aunque aquí puede observarse una evolución a favor de la segunda entre el periodo autárquico y el desarrollista.

En cuanto a los salarios, durante el primer periodo el Estado impuso una política de bloqueo salarial, articulada a través de órdenes y decretos que marcaban los topes salariales a los que podían llegar las empresas. El resultado de esta política puede observarse en el gráfico 6.2: se impusieron niveles salariales cercanos a los mínimos de subsistencia, lo que hizo que hasta 1950 no se recuperara el nivel de los salarios de 1936. Un alcalde de la época expresaba vívidamente la experiencia de los trabajadores:

El obrero, aunque no exteriorizara sus pensamientos, tenía la sensación y el encubierto temor de que no tardaría en caer en una nueva era de esclavitud del trabajo (cit. en Molinero y Ysàs, 1998).

La política salarial era otro campo en el cual el intervencionismo del Estado respondía a los intereses de la clase capitalista y era opuesto a la desmercantilización de la fuerza de trabajo. Esta política, sin embargo, tuvo efectos contraproducentes, porque suponía un obstáculo para el incremento de la productividad y el crecimiento de la demanda, ralentizando el crecimiento económico, lo que finalmente condujo a su modificación en los años cincuenta, por medio de la *Ley de Convenios Colectivos* (LCC en adelante) de 1958.

Este cambio en la política salarial formaba parte del giro liberalizador en política económica impulsado por el sector tecnócrata del régimen franquista, que culminaría un año más tarde con el *Plan de Estabiliza-*

ción, un conjunto de medidas que, en sintonía con las recomendaciones del FMI y la OCDE, iban dirigidas a acercar el funcionamiento de la economía española al del resto de economías capitalistas. Pues bien, si los objetivos de este plan eran la disciplina financiera, la liberalización comercial y la reducción de la intervención estatal en favor del principio de mercado (Fuentes Quintana, 1984), la meta de la LCC era flexibilizar los niveles salariales y permitir que se incrementaran con determinados mecanismos indirectos de control, para propiciar de este modo mejoras en la productividad de las empresas sin que esto amenazase su tasa de beneficios<sup>329</sup>.

La LCC dio lugar a una suerte de “negociación colectiva”<sup>330</sup> que se desarrollaba en el interior del Sindicato Vertical (y con su permanente injerencia), donde los representantes de los dos sectores negociaban los convenios colectivos. La iniciativa para abrir la negociación correspondía al Estado o, en su lugar, el Sindicato Vertical, y una vez acordado tenía que aprobarlo para que fuera efectivo, pudiendo introducir las modificaciones necesarias. Con todo, la remoción de los topes salariales dictados por el Estado permitió un incremento de los salarios. A partir de entonces los empresarios tendrían que mejorar la productividad para mantener los mismos beneficios pagando más salarios. Esto permitió un “pseudofordismo” en el que los salarios y la productividad seguían un crecimiento paralelo (Toharia, 1986). Pero el uso de los salario como *Produktivitätspeitsche* (látigo de la productividad) fue bastante liviano, porque la intervención del Estado garantizó que los incrementos fueron muy controlados. Para ello recurrió a medios más indirectos que los anteriores. Por ejemplo, en el caso de que no hubiera acuerdo o de que éste no satisficiera el criterio de la autoridad laboral, el Estado podía dictar las *normas de obligado cumplimiento* (NOC): con ellas, el Estado podía poner fin a las situaciones conflictivas fijando él mismo los niveles salariales, que solían ser bastante más bajos que los de los convenios, y las condiciones de tra-

---

<sup>329</sup> Como señalaría más tarde la OIT en un famoso informe sobre España: «se trató de una modernización de las instituciones tendente a dar mayor flexibilidad al mercado y mayor realismo a la fijación de los salarios (...) provocando, al mismo tiempo, un proceso en el cual los empresarios (...) se verían obligados a racionalizar sus métodos de producción y a mejorar los rendimientos. Se actuaba así bajo el signo de una mayor productividad y con el objetivo de que todo aumento en el coste de la mano de obra fuera absorbido por mejoras introducidas en la estructura de la empresa y en los procedimientos de explotación» (International Labour Office, 1969: 201) (201).

<sup>330</sup> Es importante señalar que este sistema *no* puede asimilarse a la negociación colectiva, pues no se daba una condición básica: la autonomía de las partes. Por esa razón Serrano y Malo de Molina (1979) se refieren a él como “contratación colectiva”, y Soto (2006) como “negociación colectiva tutelada”.

bajo. En la tabla 6.1 puede observarse el número de convenios, la tasa de cobertura y el porcentaje representado por las NOCs.

**TABLA 6.1:** Evolución de los Convenios Colectivos (1958-1980)

	Número de convenios	Número de NOC o DAO	Trabajadores afectados	Tasa de cobertura	Coefficiente de obligatoriedad
1958	7		18.547	0	
1959	205		433.229	7	
1960	168	1	323.221	5	0,1
1961	449		937.316	14	0,0
1962	1.538	41	2.419.575	34	4,3
1963	1.027	56	1.894.174	26	3,8
1964	994	113	1.788.486	20	20,7
1965	1.147	182	2.488.474	26	23,4
1966	937	132	2.165.963	23	19,9
1967	1.055	186	2.133.032	22	23,8
1968	165	11	387.716	4	18,5
1969	1.578	181	4.282.854	49	12,1
1970	1.673	156	4.531.217	52	7,8
1971	1.184	135	3.379.901	39	4,6
1972	1.560	204	3.964.762	41	12,2
1973	1.422	149	3.108.097	32	10,6
1974	1.634	122	4.017.443	36	19,7
1975	1.027	189	2.734.219	20	33,5
1976	1.603	233	5.104.594	48	16,4
1977	1.349	106	3.489.912	33	17,6
1978	1.838	82	5.003.458	54	7,5
1979	2.122	125	5.864.199	59	15,4
1980	2.564	126	6.524.620	73	7,0

**Fuentes y notas:** Maluquer y Llonch (2005) Molinero e Ysas (1998). Las Decisiones Arbitrales Obligatorias (DAO) sustituyen a las NOC en 1973. El coeficiente de obligatoriedad hace referencia al porcentaje de NOCs o DAOs sobre el total de convenios (incluyendo a aquéllos).

En la tabla podemos ver cómo, tras unos años de implantación, los convenios colectivos fueron creciendo hasta abarcar a más de un tercio de los trabajadores (la media quinquenal de la tasa de cobertura fue de 24% en 1961-1965, 30% en 1966-1970 y 34% en 1970-1975). En la quinta columna aparece el porcentaje de NOCs respecto al total de convenios: hasta en cuatro años este coeficiente superó el 20%, lo que indica que de uno de cada cinco trabajadores cubiertos por un convenio tenía uno que se había resuelto con la intervención directa del Estado. Este coeficiente indica también la intensidad de la lucha de clases: las NOCs fueron mucho más numerosas en los sectores más combativos (en los años 1963-1965

constituyeron el 75% en el metal, el 98% en el transporte y el 54% en las industrias extractivas; ver Serrano y Malo de Molina, 1979) y su evolución es paralela al número de huelgas. Esta tendencia cambió a finales de los años sesenta, cuando el Estado procuró no abusar de este recurso para evitar la “politización” (en el sentido de presentar al Estado como interlocutor) del conflicto laboral. Hay que señalar una cosa más que no aparece en la tabla. El 68% de los convenios (el 89% en términos de trabajadores afectados) eran convenios de *sector* que, debido a las condiciones político-institucionales, se respetaban mucho menos que los convenios de *empresa*, donde la movilización era más factible y los representantes de los trabajadores no procedían de la burocracia falangista (Toharia, 1986).

Existían otros cuatro factores que dotaban de flexibilidad al modelo salarial del desarrollismo. Primero, la existencia de un salario mínimo (el SMIG, introducido en 1963) tan bajo que no tenía una incidencia directa sobre los niveles salariales, si bien su evolución servía como referencia para incrementos de los salarios-base de los convenios, garantizando que éstos fueran bajos. Segundo, la tendencia a incrementar los salarios a través de los llamados “fleclos salariales”: un conjunto de retribuciones adicionales de carácter selectivo (en concepto de primas, pluses, mejoras, gratificaciones, etc.) que permitía a los empresarios ligarlas al rendimiento, la lealtad o la cualificación, y modificarlas con libertad para ajustar el salario a las necesidades empresariales, hasta el punto de que algunos economistas llegaron a hablar de “clandestinidad” salarial más que de flexibilidad. En promedio, los “fleclos salariales” podían constituir casi la mitad del salario real, oscilando por cualificaciones y ramas entre un 47% en el caso de los titulados superiores y un 14% en el caso de los peones, y entre un 55% en el sector del carbón y un 24% en el sector de la madera<sup>331</sup>. Tercero, el uso abusivo de las horas extraordinarias, que permitía a los empresarios evitar la contratación o el despido para ajustar la cantidad de mano de obra a las necesidades de la empresa, gracias a lo baratas que resultaban y lo necesarias que eran para los trabajadores de cara a completar el exiguo salario base. En promedio, durante el periodo 1965-1975 las horas extras representaban el 4,5% de la jornada laboral, sobrepasando el 15% en los grandes centros industriales (Serrano y Malo

---

<sup>331</sup> Los primeros datos están calculados a partir de los datos referidos al periodo 1956-1960 recolectados por Perpiñá y citados por Serrano y Malo de Molina (1979: 98), los segundos se refieren al periodo 1963-1964 y están calculados por estos autores en esa misma obra.

de Molina, 1979: 143-50)<sup>332</sup>, de modo que para muchos trabajadores eran una norma, sujeta siempre a la coyuntura económica. Por último, el subsidio de paro, que se creó en 1958, pero cuyo volumen y cobertura era tan limitado que no proporcionaba a los trabajadores una buena posición de retirada en el caso de ser despedidos, lo que les hacía más vulnerables ante el poder empresarial.

Con todos estos elementos se consolidó un modelo de “bajos salarios, baja productividad”, pese a producirse un progresivo crecimiento de ambas variables en los años del desarrollismo. Gracias al *boom* económico de aquellos años, pero sobre todo, a la movilización obrera, los salarios remontaron posiciones en la distribución de la renta (si bien gran parte de este avance responde al incremento del número de asalariados): de 1964 a 1975 pasaron de representar el 44,3% al 53,7% del PIB, una tendencia que se mantuvo hasta los Pactos de la Moncloa (ver gráfico 6.1). En ese mismo periodo, los salarios crecieron una tasa media anual del 17% en términos nominales y el 7,5% en términos reales (si bien una parte de ese aumento respondió al crecimiento de los empleos cualificados en la estructura ocupacional). Sin embargo, debido a la celosa política de rentas gubernamental para controlar los salarios, éstos no superaron los incrementos de la productividad, que fueron absorbidos en parte por los beneficios de las empresas. Por otro lado, gracias a la presión obrera a través de los convenios, el abanico salarial se recortó: si en 1964 el salario medio de un técnico titulado era cuatro veces mayor que el de un peón, en 1976 el diferencial se había reducido al 2,7 (Sáez, 1982). Todo ello no significó que se redujera globalmente la desigualdad social: las grandes beneficiarias del “milagro español” de los años sesenta fueron las rentas más altas, los viejos y nuevos ricos, que gracias a la política de rentas del Estado y a un sistema fiscal regresivo mantuvieron su poder económico intacto (Albi, 1975).

Por supuesto, en todo este tiempo el “mundo del trabajo” no se resignó ante la dureza de las condiciones que lo oprimían, sino que intentó modificarlas, hasta el punto de convertirse en el motor de la lucha anti-franquista (Molinero y Ysàs, 1998). La política represiva ejercida en el primer franquismo destruyó las bases del movimiento obrero, y hubo que esperar varios años para que éste empezara a reconstruirse sobre otras bases. En los primeros años de postguerra la única forma de acción colectiva posible eran las “reclamaciones” individuales a la Magistraturas de

---

<sup>332</sup> Para hacerse una idea de qué efectos tenía esto sobre los trabajadores, lo mejor es ver cuál era su jornada laboral total. Según García Durán, «el español trabaja en su actividad principal [es decir, sin contar el abundante pluriempleo] 48 horas a la semana si es empleado y unas 58 si es obrero» (cit. en Serrano y Malo de Molina, 1979: 151).

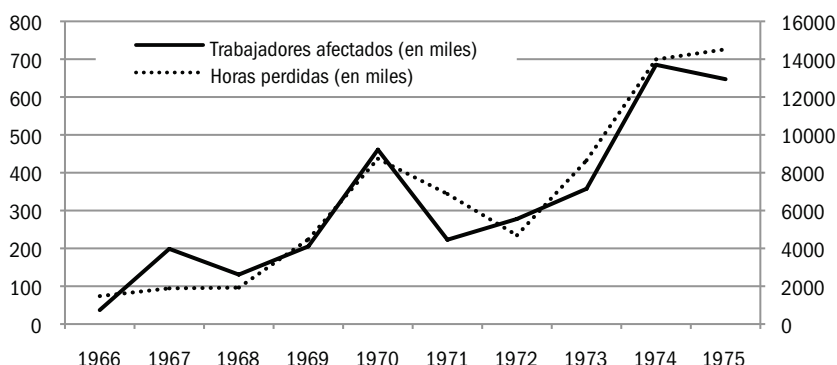
Trabajo ante el incumplimiento de la ley, aunque no eran muy comunes. En los años cincuenta empezaron a darse conflictos aislados en los que surgieron las primeras “comisiones obreras”: formas organizativas provisionales que inicialmente servían para coordinar acciones y negociar con los empresarios, pero que, favorecidas por la ausencia de un referente ideológico concreto y gracias a su participación en las elecciones del Sindicato Vertical, pronto se convirtieron en la forma estable de organización más común entre los trabajadores, en detrimento de los sindicatos históricos (CNT, UGT y ELA-STV), que renunciaron a participar en las elecciones sindicales y pasaron a un segundo plano (ver capítulo 7). Las comisiones obreras aprovecharon la estructura de oportunidad que brindaba el régimen y a través del resquicio de las elecciones sindicales consiguieron ocupar puestos de enlaces y vocales que les permitieron extenderse organizativa y territorialmente. En 1967 se celebró la I Asamblea Nacional de Comisiones Obreras (CCOO) como «una fuerza coordinada, sin distinción de ideologías políticas (...) y con el denominador común de no aceptación del Sindicalismo Oficial y defensa de la libertad sindical» (cit. en Molinero y Ysàs, 1998: 200). Ese mismo año fueron ilegalizadas por el Tribunal Supremo bajo la acusación de ser «una filial del PCE».

Las formas de participación de los trabajadores eran la elección de *enlaces sindicales* (en las empresas de menos de 50 trabajadores) y *vocales* de los jurados de empresa (en las de más de 50 trabajadores). Estos canales permitían el desarrollo de una estrategia de negociación y presión, si bien estaban totalmente mediatizados por el Sindicato Vertical. Algunas iniciativas impulsadas por el sector falangista para abrir la participación a sectores obreros no vinculados al régimen de cara a ampliar la legitimidad del sistema y asegurar su estabilidad se saldó con un triunfo abrumador de las candidaturas opositoras, lo que hizo retroceder al gobierno. Hay que recordar, en todo caso, que la protección a los enlaces y vocales era muy relativa, ya que el despido se utilizó como un mecanismo disciplinario contra ellos con bastante frecuencia: por ejemplo, entre octubre de 1971 y noviembre de 1972 fueron despedidos más de 17.000 enlaces sindicales (Soto, 2006). Con todo, la movilización obrera transformó parcialmente la naturaleza de estos canales, así como el papel de las magistraturas de trabajo, que empezaron a recibir muchas más demandas por parte de los trabajadores.

Fue a partir de los años sesenta cuando se produjo un gran incremento de la conflictividad laboral, como se puede observar en el gráfico 6.7. El liderazgo de esta movilización correspondió a los trabajadores semi-cualificados de sectores como el metal y las manufacturas de grandes empresas, que podían aprovechar el jurado de empresa como un terreno

de disputa, si bien las huelgas también tomaron forma territorial, extendiéndose a toda una ciudad o provincia. Los conflictos solían partir de reivindicaciones económico-laborales, pero la inexistencia de canales para desarrollarlas o la pura represión de la dictadura pronto los “politizaban”, convirtiéndolos en movilizaciones contra el propio régimen (Maravall, 1970; Molinero y Ysàs, 1998). O dicho de otro modo, en muchas ocasiones las huelgas tenían causas laborales y consecuencias políticas (Soto, 1998).

**GRÁFICO 6.7:** Trabajadores afectados y horas no trabajadas por huelga en España



**Fuente y notas:** Molinero e Ysàs (1998: 96) a partir de datos del Ministerio de Trabajo. El eje de la izquierda hace referencia a los trabajadores afectados y el de la derecha a las horas no trabajadas.

Como se puede apreciar en el gráfico 6.7, a lo largo de los años sesenta se produjo un drástico incremento de la conflictividad laboral: de 1966 a 1975 el número de horas no trabajadas se multiplicó por diez. En 1976, tras la muerte de Franco, se produjo una fortísima oleada de huelgas que hizo que el número de trabajadores afectados y horas no trabajadas se multiplicara por cuatro y por siete, respectivamente, respecto al año anterior (una magnitud tal que desfigura el resto de la serie, razón por la que ese año no se incluye en el gráfico). Este “resurgir del movimiento obrero” (Sartorious, 1976) se expresó organizativamente en el desarrollo de CCOO, un movimiento sociopolítico (en el que tenían gran peso el PCE, pero que iba mucho más allá de éste) que contribuyó decisivamente a la lucha antifranquista. Pero también propició el florecimiento de una “economía moral de clase” entre los trabajadores, una de cuyas expresiones más visibles fueron las huelgas de solidaridad en determinados sectores o territorios. Todo esto no debe hacernos perder de vista, sin embargo, que junto al activismo de las “minorías subversivas” existían mayorías silenciosas en las que el triunfo de una cultura autoritaria dirigida a «conse-



guir la captación psicológica de las masas para lo nacional»<sup>333</sup> había hecho mella, lo que tuvo grandes efectos tras la dictadura, creando obstáculos para el avance de una cultura política democrático-participativa, un fenómeno perfectamente ilustrado por la consabida frase de «no te metas en política».

Tras este recorrido por las relaciones laborales en la dictadura podemos hacernos la siguiente pregunta: ¿era el mercado franquista realmente “rígido”? No creo que pueda darse una respuesta unívoca. Es cierto que favoreció la estabilidad del empleo, intervino para fijar los salarios o desplegó una densa red de reglamentaciones; pero también que ilegalizó a los sindicatos y respetó la discrecionalidad empresarial. En verdad, cabe preguntarse si en realidad esta pregunta es la más apropiada o interesante que podemos hacernos. Dicho de otro modo: ¿es el examen de las “rigideces” la mejor estrategia teórica para analizar un mercado de trabajo? Como veremos en el capítulo 8, el concepto de “rigidez” toma sentido a la luz de un determinado modelo teórico del mercado laboral, en el que cualquier restricción externa que dificulte el equilibrio espontáneo entre salarios y empleo cae dentro del saco de las rigideces.

Y hay dos importantes razones para cuestionar su utilidad. La primera es que, incluso desde el punto de la vista de la eficiencia en la asignación de recursos, y dado que el mercado laboral realmente existente posee peculiaridades como las que hemos visto en el primer capítulo, no es cierto que cualquier rigidez sea negativa, pues algunas de ellas pueden ser claramente beneficiosas para el funcionamiento del mercado laboral y de la economía en general (Agell, 1999; Streeck, 1997). La segunda, y más importante es que las “rigideces” pueden ser de mucho tipos y tener efectos opuestos en la distribución del poder y la riqueza: no es lo mismo establecer un salario mínimo generoso que fijar topes salariales por debajo del aumento de la productividad, e igualmente no es lo mismo incentivar fiscalmente el empleo femenino que requerir la autorización del marido para el trabajo de la mujer (por poner dos ejemplos reales que diferenciaban a España de muchos países europeos en aquella época).

Por estas razones, parece más prometedor analizar el mercado de trabajo a través del marco teórico expuesto en el primero capítulo: prestando atención a las relaciones de poder y los equilibrios de clase. En ese sentido, es más apropiado caracterizar las relaciones laborales y su regulación institucional en el franquismo por la subordinación política y

---

<sup>333</sup> En palabras de el primer Delegado Nacional de la OSE al referirse a la «hostilidad material» que sentían los trabajadores hacia los sindicatos franquistas a la altura de 1940 (cit. en Molinero y Ysàs, 1998: 26).

económica de los trabajadores. Por un lado, la clase trabajadora no sólo tenía vetada la participación en la vida política a través de partidos, sino que estaba desprotegida en la propia relación laboral a pesar del “intervencionismo” y las “rigideces” del régimen, pues en ausencia de sindicatos libres, «la ineficacia de la labor inspectora del Estado, el escaso control del Sindicato y la complicidad empresarial [hacían posible] la existencia de arbitrariedades que [confirmaban] el poder de los empresarios dentro de los centros de trabajo» (Soto, 2003). Por el otro lado, este desequilibrio de poder condujo a una represión de los salarios, directa hasta 1958 e indirecta a partir de entonces, en favor de las élites económicas. Como resumen Ángel Serrano y José L. Malo de Molina: «todas las instituciones básicas del mercado de trabajo adquirían [...] su coherencia interna en su papel de potentes mecanismos de contención y control de la dinámica salarial» (1979: 302)<sup>334</sup>.

#### 4. LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y EL LEGADO FRANQUISTA

Recapitulando, la subordinación económica y política del trabajo formaba la tercera pieza de la economía política del franquismo, junto a un estructura productiva ineficiente capitaneada por empresarios con estrategias rentistas y un Estado socialmente raquítrico y políticamente autoritario. Estas tres piezas tendían a retroalimentarse mutuamente.

Primero, la política del Estado protegía a los empresarios de la competencia, concedía ventajas discrecionalmente y no les presionaba fiscalmente, lo que favorecía la reproducción de comportamientos empresariales más preocupados por la concesión de favores que por la innovación tecnológica y organizativa, lo que redundaba en la ineficiencia de la estructura productiva. A cambio recibía el apoyo del poder económico, que estaba interesada en mantener el carácter raquítrico y autoritario del Estado para proteger sus privilegios.

Segundo, la represión del movimiento obrero y las instituciones del mercado de trabajo posibilitaron la formación de un modelo de bajos salarios; mientras que la clase trabajadora al carecer de los recursos de poder y de las instituciones democráticas que disfrutaban otros movimientos obreros, apenas pudo influir en el propio Estado impulsando su desarrollo en políticas sociales y sector público.

---

<sup>334</sup> No deja de ser curioso que tanto Soto como Serrano y Malo de Molina hablen de rigideces. En el segundo caso está más justificado, pues su aproximación es económica, pero el segundo es un ejemplo de colonización de las ciencias sociales (en este caso, de la historia) por el lenguaje estándar de la economía.

Y tercero, la existencia de unos salarios muy bajos les impidió que jugaran un papel positivo en la dinamización de la economía, tanto obligando a las empresas a innovar como estimulando la demanda agregada en el mercado interno, lo que reforzó una estructura productiva ineficiente, lo que, a su vez, favorecía la permanencia de los bajos salarios. En estos mecanismos de retroalimentación aparecen entrelazados los cuatro tipos ideales a los que me he referido antes, pero conviene resaltar aquél que se refiere al poder: los círculos viciosos sobre los que giraba la economía política española resultaban bastante virtuosos para las élites económicas.

Pero –como recordaba Mahoney (2000)– existen factores que pueden debilitar los mecanismos de retroalimentación, desde un *shock* exógeno hasta la maduración de tendencias endógenas en su contra, propiciando de este modo el cambio social. En el caso de España, en los años setenta se dieron cita estos tres procesos: el desarrollo del movimiento obrero, la crisis económica internacional y la crisis política del régimen, que hacían peligrar la continuidad de cada una de esas tres piezas y de la economía política franquista en su conjunto. La muerte de Franco en 1975 precipitó la confluencia de estos factores e inauguró lo que se conoce como transición democrática. Esa coyuntura puede considerarse un punto crítico, que no sólo favorecía el cambio de régimen político, sino que abría la posibilidad a un cambio en la trayectoria económico-política: es decir a apartarse de la senda seguida hasta entonces y emprender una distinta – más cercana, por lo menos, a la del resto de países de Europa occidental. Es sabido que la transición culminó con la consolidación de la democracia parlamentaria, si bien el modo que se produjo este proceso –sin ruptura con el régimen anterior y con la continuidad de los aparatos del Estado (Fishman, 2010)– trajo aparejados ciertos déficits democráticos que hoy empiezan a salir a la luz. Pero ¿qué ocurrió con su economía política y con la posición del trabajo en ella?

Responder a esta pregunta no es una tarea sencilla: la transición fue un periodo bastante complejo con elementos de cambios y continuidad. Dicho esto, puede reducirse dicha complejidad con ayuda de este dilema señalado por José V. Sevilla (1985) en relación a la crisis económica de los años setenta: había que elegir entre una salida *pasiva* o una salida *activa* a la crisis, y cada una de ellas implicaba en cierto modo la continuidad o el cambio en la economía política. La salida pasiva consistía en recuperar la tasa de beneficios sin modificar apenas los niveles tecnológico-organizativos de las empresas, sino a costa de la reducción de los salarios (y otros mecanismos apropiativos, como la inflación); mientras que la salida activa consistía en tomar como dados los salarios reales, en tan-

to que expresión del creciente poder económico-político de la clase trabajadora, e impulsar la innovación tecnológica y organizativa de las empresas para adaptarse a ellos.

Las implicaciones políticas de cada una de las opciones son obvias: la primera era una respuesta natural que exigía pocos cambios y respetaba el *status quo*, mientras que la segunda requería una profunda transformación que amenazaba con eliminar algunos resortes de la estructura de poder social. Por supuesto, estas dos posibles salidas era tipos ideales: por utilizar el ejemplo de los piratas de Douglass North, se trataba de adaptar las instituciones a los piratas, o cambiarlas para que éstos dejaran de comportarse como tales. Pero si bien el núcleo del dilema hacía referencia a la estructura productiva y giraba en torno a un cambio en las estrategias empresariales (mantener un tejido empresarial obsoleto y comportamientos rentistas entre los empresarios, o impulsar su modernización a través de un cambio en las reglas de juego<sup>335</sup>), tenía grandes implicaciones para las otras dos piezas de la economía política franquista: el papel del Estado y la posición del trabajo.

Puede decirse que, con ciertos matices, primó la salida pasiva. El hito fundamental en la política económica fueron los Pactos de la Moncloa de 1977. Estos pactos fueron negociados por los partidos políticos para dar respuesta a la crisis económica<sup>336</sup>, y su contenido básico era el de un plan de ajuste: moderación salarial y política monetaria restrictiva, si bien también incluyó otras medidas que apenas se desarrollaron<sup>337</sup>. Los Pactos de la Moncloa, que con el tiempo se han convertido en una suerte de mito fundacional dentro de lo que Guillem Martínez (2012) ha llamado la

---

<sup>335</sup> Para Sevilla (1985), esto se podía conseguir a través de cuatro mecanismos: la creación de una nueva clase empresarial, el abandono de la política de reducción salarial (si bien podían reducirse los costes unitarios de la mano de obra traspasando los costes de la Seguridad Social a los impuestos), la moderación del consumo para favorecer la inversión (pero facilitando el control público del ahorro a través de los presupuestos del Estado o de fondos salariales); y la reforma del sector público franquista para hacerlo más eficiente y democrático.

<sup>336</sup> Los Pactos de la Moncloa contaron con el decidido apoyo de la principal fuerza opositora al franquismo, el PCE (Morán, 1986), cuyo líder Santiago Carrillo –que acariciaba la idea de un *compromesso storico* al estilo del defendido por Enrico Berlinguer– declaró «los Pactos de la Moncloa son el acuerdo progresista más serio que se ha realizado en nuestro país desde los años treinta entre fuerzas obreras y progresistas» (cit. en Hernández Andreu, 2004: 58).

<sup>337</sup> El contenido de estos acuerdos puede resumirse en cuatro aspectos: (1) las medidas clásicas de un plan de ajuste: moderación salarial y política monetaria restrictiva; (2) la reforma del presupuesto del Estado y del sistema financiero para evitar la socialización de costes; (3) contrapartidas a la moderación salarial en forma de servicios públicos y prestaciones sociales; y (4) medidas para liberalizar el aparato productivo y el sector energético. Sevilla sostiene que «se consiguió la mayor parte del primero, se inició el segundo, se intentó algo del tercero y se fracasó en el cuarto» (1985).

Cultura de la Transición, marcaron la dirección por los que iba a discurrir la política económica en las décadas posteriores. Como señala Köhler: «si el centro de UCD pilotó la transición, lo hizo mediante acuerdos siempre frágiles, equilibrios inciertos (...) pero fue el PSOE quien estabilizó y afianzó un determinado modelo» (1995: 153).

Los pactos fueron el primer mojón de una etapa de concertación social entre gobierno, sindicatos y patronal en los siete años siguientes, con la firma de cinco grandes acuerdos (ver capítulo 2). Pero estos acuerdos no respondían al esquema “socialdemócrata-keynesiano” de moderación salarial a cambio de pleno empleo y políticas sociales, sino que tenían como contrapartida la concesión de bienes organizativos para la consolidación de los sindicatos o se justificaban como una contribución a la consolidación política de la joven democracia. Hay que recordar que en esos años se produjo la “transición sindical” –que explicaré en el siguiente capítulo– que iba a conducir a la consolidación organizativa y el reconocimiento institucional de los sindicatos, a partir de las ruinas del autoritarismo franquista. Todos estos pactos fueron acompañados por una política económica restrictiva dirigida a reducir la inflación, cuyo crecimiento se atribuía a la presión salarial (si bien debía verse, –como señalaba Goldthorpe (1978)– como una expresión del conflicto distributivo) y que subordinaba la lucha contra el desempleo a este objetivo. Pueden apreciarse los efectos de esta política con los datos que he presentado en páginas anteriores: la inflación bajó en ocho años del 24,5% al 8,8%, mientras que el desempleo creció del 4,8% al 21,5% y la participación de los salarios cayó varios puntos en la renta nacional.

La renuncia a una salida activa contribuyó a que no se produjeran grandes cambios en la estructura productiva: se ajustaron los salarios a la tecnología en lugar de la tecnología a los salarios. Es cierto que las empresas dejaron de disfrutar del abrigo del Estado con la integración en la Unión Europea (salvo en el caso de algunos oligopolios), y que el proceso de reconversión industrial de los años ochenta terminó con una parte obsoleta del tejido industrial (si bien no se produjo ninguna reindustrialización que la sustituyese). Pero las empresas no sólo pudieron seguir recurriendo a los bajos salarios, sino también a la contratación temporal, que de algún modo restituía el poder discrecional del empresario en la empresa<sup>338</sup>. Las consecuencias son bien conocidas: poca innovación en tecnología y capital humano, y desplazamiento de las inversiones en actividades de bajo valor añadido o directamente especulativas, lo que ha conducido a perseverar en la estrategia competitiva de «baja productivi-

---

<sup>338</sup> Debo esta observación a Albert Recio.

dad, bajos salarios». Para hacernos una idea del tipo de empresas que componían la estructura productiva podemos prestar atención a su tamaño y su nivel tecnológico. A la altura de 1986, el peso de las pequeñas empresas (en términos de empleo) en España era de 78,8%, mientras que las grandes empresas representaban el 8,1%. En Alemania, Reino Unido y Francia la distribución del empleo en pequeñas y grandes empresas era del 45,5% y 35,8%, del 47,1% y el 30% y del 48% y 36,3% respectivamente (Tafunell, 2005). En cuanto a su nivel tecnológico, el peso de empresas de complejidad tecnológica baja no ha descendido desde entonces del 40%, mientras que en la media de Alemania, Francia, Italia y Reino Unido es de 35%; y el peso de las empresas con una complejidad tecnológica alta o muy alta apenas ha sobrepasado el 30%, cuando la media de esos cuatro países es de más del 40% (Buesa y Molero, 1999: 159). Como concluye Armando F. Steinko: «este modelo de empresa [propio del franquismo] salió ileso de la transición política» (2010: 189).

¿Qué ocurrió con las otras dos piezas de la economía política franquista? El Estado experimentó dos grandes cambios. En el plano político experimentó un proceso de democratización, cristalizado en la Constitución de 1978, que lo homologó al resto de democracias europeas. Si bien pervivieron determinados elementos del franquismo en su interior (por ejemplo, en sus aparatos policial y judicial; o en algunas características de la Administración) lo cierto es que desapareció el carácter fascista o autoritario del Estado y se establecieron las libertades básicas propias de cualquier democracia parlamentaria occidental, incluyendo la libertad sindical<sup>339</sup>. En el plano social se produjo un desarrollo del Estado de Bienestar, marcado por el gran crecimiento del gasto social, que pasó del 14% en 1975 al 20% en 1982 (Muñoz de Bustillo, 2008), mientras que el gasto público creció del 26% al 38% en esos mismos años. Pese a estos avances, pronto se reveló que la reforma fiscal de 1977 era insuficiente para financiar el sector público: el déficit fiscal medio en relación al PIB creció

---

<sup>339</sup> Antes de eso hubo un intento frustrado de reforma del Sindicato Vertical por parte de Rodolfo Martín Villa, ministro de Relaciones Sindicales en el Gobierno de Arias Navarro. Martín Villa tendría un gran protagonismo en los años posteriores. Como ministro de Interior de 1976 a 1979 llegó a ser conocido como «la porra de la Transición», por su dureza en la represión y su participación en episodios de «guerra sucia», como el montaje del caso Scala para criminalizar a la CNT. De 1981 a 1982 fue Vicepresidente del Gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo. En 1997, bajo el gobierno del PP, fue nombrado presidente de ENDESA y completó su privatización, y siete años más tarde fue nombrado presidente del grupo mediático Sogecable. Recientemente ha sido nombrado consejero del SAREB. Su caso no es una excepción, e ilustra que la continuidad histórica no sólo se produjo en las estructuras, sino también en los personajes.

del 3,2% en 1978-1982 al 5,7% en 1983-1987. Esto impidió que se redujera la brecha que separaba a España con el resto de Europa occidental, dando lugar a lo que Vicenç Navarro (2006) ha llamado el “subdesarrollo social de España”, no sólo por los niveles de gasto sino también por la estructura del mismo.

En cuanto a la posición del trabajo, puede decirse que estuvo marcada por avances y retrocesos. Entre los primeros, desde la aprobación de la LRL de 1976 a la LOLS de 1985 se produjeron cambios legislativos que iban dirigidos a democratizar el sistema de relaciones laborales y a reconocer a los sindicatos (mayoritarios) como interlocutores. También tuvo lugar en un primer momento un impulso legislativo favorable a los trabajadores, como resultado de la movilización obrera de los años setenta, por el cual algunos autores han hablado de los “años keynesianos” de la transición (Prieto, 2002). Pero conviene no exagerar este punto: por poner un ejemplo, el famoso artículo de la LRL que obligaba a la readmisión en caso de despido nulo, apenas duró unos meses y fue anulado por decreto debido a las presiones de la patronal, y desde entonces la mayor parte de reformas han ido dirigidas a reducir los derechos de los trabajadores, dando lugar al «mercado golfo» del que hablaba al comienzo de esta investigación<sup>340</sup>. Pero lo más importante es que si se examina el retroceso de los salarios y el incremento del desempleo a partir de 1977, es sencillo concluir que si los sindicatos fueron los «parientes pobres» de la democracia (Köhler, 1995), los trabajadores fueron los allegados empobrecidos.

Así pues, junto los grandes cambios en cuanto a la democratización del Estado y las relaciones laborales, pervivieron elementos de la economía política franquista, que destacan al compararse con otros países europeos: el Estado siguió teniendo un menor protagonismo económico-social, se reprodujo el modelo de crecimiento de “bajos salarios, baja productividad” y el trabajo se mantuvo en una posición comparativamente subordinada (ver las tablas 1.1-1.3 de la Introducción). Dicho de otro modo, no se alteró sustancialmente la trayectoria económico-política y la economía política mantuvo importantes especificidades respecto a las de los países que habían vivido el compromiso de clase socialdemócrata-keynesiano. Esta continuidad lampedusiana queda resumida en las pala-

---

<sup>340</sup> Según José Luis Herrero: «si a principios de los sesenta el porcentaje de trabajadores temporales en las empresas de 10 o más asalariados correspondientes a los sectores de la construcción y alimentación era del 48,4% y 32,2% respectivamente, hacia 1976 habían pasado a ser del orden del 15%» (Herrero, 1991: 374). Pero a partir de entonces se sucedieron más de doce decretos que facilitaban la contratación temporal no causal, que culminarían en la reforma de 1984 (ver capítulo 2).

bras que le dirige un empresario a otro en una novela ambientada en la transición: «tú y yo ya hemos ganado una guerra, ahora les toca [a nuestros hijos] ganar una paz» (Reig, 2011: 52)<sup>341</sup>.

El legado histórico del franquismo no *determinó* las políticas que seguirían los gobiernos democráticos posteriores (en particular, para nuestro caso de estudio, del PSOE), pero favoreció que éstas no se apartaran de la trayectoria económico-política descrita. Pueden señalarse tres mecanismos –que se corresponden vagamente con los mecanismos de poder, utilidad y legitimidad– que ayudan a entender por qué fue así.

Primero, la posición de poder heredada por las élites capitalistas como resultado de su triunfo en la Guerra Civil les llevaba a oponerse, con bastante éxito, a cualquier cambio a cambios que comprometiera sus privilegios. Para ello no sólo disponían de la influencia política y el poder económico acumulados durante la dictadura, sino que contaban con la ventaja de que el centro y los límites del debate político estuvieran, dado el punto de partida, escorados hacia sus posiciones. Esto es apreciable en el hecho de que iniciativas de intervención del Estado en la economía o participación de los trabajadores en la empresas que eran normales en cualquier país europeos aquí se descalificaran apocalípticamente, o de que se opusieran incluso a los Pactos de la Moncloa, con los que consiguieron que los beneficios recuperaran el terreno perdido en la distribución de la renta. Si bien es cierto que la movilización obrera amenazó esta posición de poder en los años setenta, la falta de vías institucionales para canalizar sus reivindicaciones, más allá de los salarios (Fina, 1991; Martínez Serrano y García Delgado, 1982), la supeditación de los sindicatos a sus partidos de referencia y el cambio de estrategia tras los Pactos de la Moncloa hicieron que esta amenaza se diluyera.

Segundo, la estructura productiva heredada del franquismo hacía que resultara más sencillo para cualquier gobierno mantenerla que transformarla, por los costes que una posible reestructuración llevaba consigo a corto plazo. La adaptación pasiva a la crisis impidió una transformación del modelo productivo, que siguió caracterizándose por un gran peso del turismo y la construcción, por el predominio de la pequeña em-

---

<sup>341</sup> Que la transición no supuso un gran quebranto para los empresarios puede apreciarse en la respuesta que da Rafael del Pino (fundador de Ferrovial) al periodista Mariano Guindal cuando éste le pregunta «¿Os daba miedo el cambio de régimen?»: «Lo que se produjo fue un cambio generacional. Los que hicimos la guerra nos consumimos con el paso de los años y llegaron nuestros hijos (...) En el gobierno pasó lo mismo que en toda la sociedad (...). A Franco le sustituyó el Rey, a Carlos Arias le tomó el relevo Adolfo Suárez y después Felipe González. En el fondo todo fue bastante natural. Los empresarios vivimos esos cambios igual que toda la sociedad, con nuestras contradicciones, nuestros temores y nuestras esperanzas. En realidad, eso fue la Transición, un tira y afloja» (cit. en Guindal, 2011: 47-48).



presa y por la dependencia tecnológica. El empresariado que capitaneaba esa estructura productiva era –en palabras del periodista Manuel Vázquez Montalbán (1988)– «un empresariado maleado en aquella Alta Escuela de Ciencias Empresariales Fáciles que fue el franquismo»<sup>342</sup>. La transformación de una estructura económica poco eficiente y competitiva exigía grandes cambios en la clase empresarial, pero eso no sólo chocaba con sus intereses, sino que requería un esfuerzo en políticas públicas para superar los problemas de aprendizaje, coordinación y adaptación que acarreaba el cambio institucional. Ante tales dificultades, era más sencillo adaptarse a lo existente y el resultado fue que «la reconversión de la clase empresarial no se produjo» (Joaquín Estefanía cit. en Etxezarreta, 1991: 77).

El tercer mecanismo es más enrevesado y tiene que ver con la legitimidad de determinadas instituciones a los ojos de las élites que condujeron la transición. La peculiar combinación de liberalismo económico cubierto de autoritarismo político de la economía-política del franquismo<sup>343</sup> permitió que en la transición se produjera una «pirotecnia ideológica» (Bilbao, 1999a: 21) que identificaba la democratización con la necesidad de liberalizar la economía. Esta cita de Guillermo de la Dehesa (secretario de Estado de Economía entre 1986 y 1988) es una buena muestra de esta postura entre las élites políticas e intelectuales:

...mientras que en algunos países occidentales la idea de una política económica “progresista” había sido combinada con una fuerte intervención estatal para compensar las imperfecciones del mercado y para evitar el monopolio y el oligopolio, en España la democracia liberal tenía sólo una opción realmente progresista: intentar liberar las fuerzas económicas potenciales de un sistema intervencionista e ineficiente heredado por el régimen anterior. La liberalización del altamente regulado mercado español era mucho más urgente y necesario que cualquier otra medida (de la Dehesa, 1994: 134).

Esta visión no respondía a la manipulación ideológica, sino que tenía su fundamento sociológico. La mayor parte de las élites políticas e intelectuales de la joven democracia, tanto de la derecha como de la izquierda, provenían de una clase media-alta que había padecido la represión política de un régimen autoritario, pero no su raquitismo en cuanto a la provi-

---

<sup>342</sup> En un tono más académico, el economista norteamericano F. Witney expone una idea similar: «el bajo nivel de productividad y salarios es atribuible en general a los empresarios, y no a los trabajadores, que contentos con unos niveles de renta asegurados y operando en una política de estructuras que protege sus intereses, perdieron la oportunidad de llevar al país al nivel del resto de los países europeos» (cit. en Serrano y Malo de Molina, 1979: 52)

<sup>343</sup> Esta peculiaridad no es tan excepcional. Es conocida la declaración de Von Hayek tras su visita al Chile de Pinochet: «Personalmente prefiero un dictador liberal que un gobierno democrático donde el liberalismo esté ausente».

sión de servicios públicos y bienestar. Eso contribuyó a crear una «aguda conciencia antiestatista»<sup>344</sup> (Fernández Steinko, 2010: 116) que no existía en la izquierda de otros países, y que favoreció la penetración de las ideas neoliberales favorables a reducir el papel del Estado en favor del mercado, como veremos en el capítulo 8. Estos tres mecanismos facilitaron la reproducción de la trayectoria económico-política –dentro de un proceso de “ruptura pactada” que también favoreció esta continuidad–, y allanaron el camino para la conformación de un régimen de empleo en el que los trabajadores mantenían una posición comparativamente subordinada, expresada en el enorme nivel de desempleo, la alta tasa de temporalidad o el estancamiento de los salarios, y frente al cual la política desreguladora aparecía como la única posible.

### A MODO DE CONCLUSIÓN

En este capítulo he analizado los efectos del legado histórico heredado del franquismo en el proceso de desregulación del mercado de trabajo. Para ello he llevado a cabo un ejercicio de sociología histórica basado en el enfoque de la *path dependence*. Tras presentar los rudimentos de este enfoque, he relatado el surgimiento y la evolución de la economía política del franquismo tras el “punto crítico” de la Guerra Civil, examinando las tres piezas que la formaban: un Estado socialmente raquítrico y políticamente autoritario, una estructura productiva ineficiente, y una clase trabajadora subordinada política (falta de recursos de poder) y económicamente (bajos salarios). Más en particular, he analizado con cierto detalle las relaciones laborales durante toda la dictadura, desmontando el mito de la “rigidez del mercado de trabajo franquista” (Toharia, 1987): esa caracterización es confusa y pierde de vista los equilibrios de clase, cuando no

---

<sup>344</sup> Tomo esta idea de Armando Fernández Steinko, que merece ser citado por extenso: «Esta forma de acceso a la modernidad sin apenas apoyatura del sector público contrasta con la imagen que el Régimen dejó en el imaginario político de una parte de la oposición, una imagen que luego tendría graves consecuencias para toda la izquierda y para el país en su conjunto. Lo que sobre todo percibían las clases populares [...] era la falta de compromiso social del Estado, su desinterés por sus necesidades educativas y sanitarias: su *raquitismo*. La percepción de las clases medias opositoras era, sin embargo, otra muy distinta, pues, funcionarios y empleados públicos aparte, su bienestar no dependía de la misma forma de una institución redistribuidora. Éstas sufrían ante todo la omnipresencia cultural y simbólica del Régimen [...] que inundaba efectivamente todo el país. Su aguda conciencia antitestatista está, por tanto, más sustentada en hechos ideológicos y coercitivos que económicos y sociales [eso explica] el rápido viraje de muchos opositores hacia un antiestatismo liberal en lo económico [...] Aun cuando todos estuvieran de acuerdo en la falta de legitimidad del Régimen [...] fueron las clases medias las que consiguieron imponer su hegemonía en el espacio del antifranquismo» (2010: 166).

los oculta interesadamente en un ejercicio de revisionismo histórico. Finalmente, he sugerido que muchos de estos elementos sobrevivieron a la transición, de modo que se mantuvo una trayectoria económico-política que favoreció la aplicación posterior de reformas laborales que, de algún modo, continuaban con ella.

Hasta cierto punto, la trayectoria económico-política que he intentado reconstruir no es sólo una particularidad española, pues también incumbe a países del Sur de Europa como Portugal y Grecia<sup>345</sup>. La existencia de largas dictaduras que interrumpieron la modernización y subordinaron a la clase trabajadora, así como de transiciones políticas en las que se intentó, con la ayuda de Europa y Estados Unidos, relegar al movimiento obrero más combativo para salvaguardar los intereses de las clases privilegiadas y evitar un proceso de cambio social radical (Streeck, 2011), favorecieron la pervivencia de determinados rasgos de la economía política (clases empresariales rentistas, debilidad fiscal y clientelismo del Estado, economía poco productiva, etc.) que pueden explicar una parte de la suerte que están corriendo con la crisis económica actual.

---

<sup>345</sup> Si bien entre todos estos países hay importantes diferencias: el contraejemplo de Portugal respecto a España muestra cómo un escenario democratizador diferente condujo a resultados distintos en relación con la economía política y el mercado de trabajo (ver especialmente Fishman, 2010).

## Partidos y sindicatos

Si un sindicato se corporativiza, ¿por qué habría de tener en el gobierno socialista una consideración diferente a la del Colegio de Abogados?

Carlos Solchaga, ministro de Economía.

Tu problema, Carlos [Solchaga], son los trabajadores.

Nicolás Redondo, secretario general de UGT<sup>346</sup>.

### INTRODUCCIÓN

En el capítulo anterior he analizado la influencia que tuvo el legado histórico franquista en el proceso de desregulación del mercado de trabajo. Dicho de otro modo: he reconstruido las *circunstancias* históricas que precedieron y condicionaron ese proceso. En este capítulo, por el contrario, voy a centrarme en los *actores* que lo protagonizaron: en particular, el PSOE y los sindicatos mayoritarios<sup>347</sup>. Al fin y al cabo, según la teoría de los recursos de poder (TRP), fueron estas organizaciones –junto al resto de sindicatos y partidos de izquierda– los principales “recursos de poder” en manos de la clase trabajadora para defender sus intereses. Sin embargo, como advertía en el primer capítulo, la conexión entre los intereses de la clase trabajadora, las organizaciones que pretenden representar esos

---

<sup>346</sup> Citas extraídas, respectivamente, de *La Vanguardia*, 15-I-1989, y de un debate televisivo de TVE de 1987, un extracto del cual que puede visionarse en el siguiente reportaje: <https://www.youtube.com/watch?v=nqpA0grKPtw>.

<sup>347</sup> La literatura asociada a la TRP se ha centrado en los partidos socialdemócratas, socialistas o laboristas, y hasta donde yo sé apenas se ha analizado la influencia de los partidos de tradición comunista. Esta desatención puede resultar más grave en el caso del Sur de Europa, donde tales partidos tuvieron más fuerza. En mi caso, presto poca atención al PCE porque durante los años ochenta ni ocupó el poder político ni fue la vanguardia de la oposición, ya que se vió sumido en una crisis (Morán, 1986) de la que empezaría a recuperarse a comienzos de los años noventa, ya dentro de Izquierda Unida (Ramiro, 2004).

intereses, y las reivindicaciones, estrategias y políticas que finalmente llevan a cabo, no es mecánica o natural. Por esa razón, en lugar de dar por sentado que las estrategias y las políticas de partidos de izquierda y sindicatos responderán a los intereses de la clase trabajadora, es más prometedor examinar las características de estas organizaciones y explorar los engranajes que operan en su interior, de cara a problematizar las mediaciones entre los intereses de los trabajadores, las estrategias de las organizaciones, y las políticas finalmente aplicadas.

La mayor parte de las formulaciones de la TRP, por el contrario, han tendido a ignorar este problema, lo que les ha conducido a presuponer que habrá una coincidencia de intereses entre partidos de izquierda y sindicatos, y a no considerar seriamente la posibilidad de conflicto entre ellos. Esto ha tenido efectos importantes a la hora de estudiar empíricamente el desarrollo de los regímenes de bienestar y empleo: por ejemplo, en muchas ocasiones se ha privilegiado el papel de los partidos de izquierda en detrimento de los sindicatos (ver Huber y Stephens, 2001), pero curiosamente apenas se ha prestado atención comparativa a los aspectos ideológico-organizativos de los partidos de izquierda, presuponiendo una falsa homogeneidad entre ellos (algo que no ha sucedido en el caso de los sindicatos). El resultado de todo ello es que el vínculo entre los intereses de la clase trabajadora, sus recursos de poder organizativos y las políticas públicas se da por sentado, convirtiéndose en una caja negra. Esta limitación es particularmente relevante en nuestro caso, en cuyo centro está el conflicto abierto entre el gobierno socialista y los sindicatos. La desavenencia entre ellos nos invita a explorar las organizaciones que conformaban los recursos de poder de la clase trabajadora en España, así como las relaciones de colaboración y conflicto que establecieron entre ellas, de cara a averiguar cómo pudo influir esto en el proceso de desregulación laboral y la consecuente conformación del régimen de empleo español.

El capítulo está dividido en cinco partes. En la primera expongo algunas consideraciones teóricas sobre la posición de partidos y sindicatos en la TRP. En la segunda relato la “transición sindical” que fijó las reglas de juego y consolidó a CCOO y UGT como los sindicatos más representativos. En la tercera parte describo la situación de los sindicatos españoles en perspectiva comparada. En la cuarta me adentro en un análisis de los aspectos ideológicos y organizativos del PSOE, así como de su trayectoria y sus conflictos, insertándolo dentro de la evolución de la socialdemocracia europea. Por último, en la quinta parte analizo la naturaleza del conflicto entre el PSOE y los sindicatos, prestando atención al contenido de la disputa y a su desenlace final.

## 1. PARTIDOS Y SINDICATOS EN LA TEORÍA DE LOS RECURSOS DE PODER

Como veíamos en el capítulo 1, la TRP puede resumirse del siguiente modo: los recursos de poder de clase son el factor crucial en el desarrollo de los regímenes de bienestar y de empleo; allá donde el movimiento obrero disponga de más recursos de poder, las políticas sociales y de empleo serán más desmercantilizadoras y la posición de los trabajadores más favorable (y viceversa). Los recursos de poder del movimiento obrero pueden ser de distintos tipos, pero destacan estos dos: los partidos de izquierda (principalmente, por su protagonismo, los partidos socialdemócratas) y los sindicatos<sup>348</sup>. Para operacionalizar la fuerza de ambas organizaciones lo más frecuente es prestar atención al peso de los partidos en los gobiernos y al nivel de la afiliación de los sindicatos (Korpi, 1983), si bien algunos autores se han centrado en lo primero (Huber y Stephens, 2001). Finalmente –como escribe Korpi– «el grado de cooperación [entre ambas organizaciones] también influye en los recursos de poder de la clase trabajadora» (1983: 39). Este sumario resumen debe completarse y matizarse haciendo referencia a cuatro aspectos político-organizativos de partidos y sindicatos y a la relación que mantienen entre sí.

En cuanto a la estructura de los sindicatos, los partidarios de la TRP han considerado, además de los niveles de afiliación, tres aspectos cualitativos relativos a su organización interna: que sean sindicatos industriales y no de oficio, que no estén divididos por ejes ideológicos o religiosos, y que se articulen en una confederación centralizada. Estos tres atributos –que están parcialmente ausentes en el caso de España– favorecen la unidad y la solidaridad del movimiento obrero, y previenen las conductas particularistas o de *free rider* entre sus componentes, incrementando de este modo los recursos de poder de la clase trabajadora. Hay que señalar, por otro lado, que pese a que la tasa de afiliación es el indicador más utilizado de los recursos de poder de los sindicatos, varios autores (Pontusson, 1992a; Vernon, 2006) han advertido de que se trata, al fin y al cabo, de un indicador imperfecto que ignora el significado de la afiliación y las particularidades de los sindicatos en cada país –matiz importante, como veremos, para el caso que nos ocupa (Jordana, 1996).

En lo relativo a los partidos de izquierda, la idea que subyace a la TRP es que existe una homogeneidad entre los diferentes partidos socialdemócratas, socialistas o laboristas que permite agruparlos bajo una

---

<sup>348</sup> Algunos autores, como Frances Fox Piven y Richard Cloward (1979) han prestado más atención a las movilizaciones de base y el recurso a repertorios de lucha no institucionalizados, como la huelga o las revueltas.

misma etiqueta. Este punto es interesante porque podemos preguntarnos hasta qué punto el carácter ideológico-político de todos estos partidos es el mismo (Keman, 1990), y de qué modo ha variado a lo largo del tiempo. Ambas cuestiones adquieren más relevancia si consideramos que recientemente se ha producido un desplazamiento en el énfasis puesto por la TRP: de subrayar el papel del movimiento obrero, formado tanto por sindicatos y partidos de izquierda, se ha pasado a centrarse directamente en estos últimos (Jensen, 2012). El caso más representativo es la ambiciosa investigación de Huber y Stephens (2001), que escoge la presencia de los partidos de izquierda en los gobiernos como indicador de los recursos de poder de clase en base a las correlaciones estadísticas halladas en su análisis. Por otro lado, debe señalarse otro aspecto apuntado por la TRP: tan importante como la fuerza de un partido de izquierdas en el gobierno es la debilidad de su oposición (Castles, 1978). Como señalan los propios Huber y Stephens: «las oposiciones fragmentadas dejan más espacio para la expansión del Estado de Bienestar y son menos efectivas como defensoras de los recortes» (2001: 20). En el caso español se dio esta circunstancia, aunque no favoreciera precisamente la expansión de las políticas de bienestar.

Junto al protagonismo de partidos y sindicatos *qua* organizaciones, existe una abundante literatura académica que ha señalado la importancia de las *instituciones* corporativistas como un aspecto clave del éxito (o la captación) del movimiento obrero, al crear canales de participación para influir en la toma de decisiones políticas<sup>349</sup>. Como señala Baccaro (2003), el término “(neo)corporativismo” puede llevar a confusión, pues se utiliza, en un sentido *fuerte*, para hacer referencia a un sistema de representación de intereses basado en asociaciones monopolísticas, centralizadas y jerárquicas que son reconocidas por el Estado y toman parte en sus instituciones y, en un sentido *débil*, para referirse a la “concertación social” como un proceso de diálogo y elaboración de políticas públicas. Mientras que el primero presupone una mayor institucionalización y estabilidad, el segundo está en función de las estrategias de los actores en cada momento. En cuanto a la primera acepción, los partidarios de la TRP se han apartado del enfoque corporativista defendido por autores como Philip Schmitter y han tendido a concebir las instituciones neocorporativistas como «variables intermedias entre la distribución de los recursos de poder y los resultados de los conflictos distributivos» (Korpi, 1983: 21):

---

<sup>349</sup> También existe una corriente crítica con estas instituciones por considerarlas un mecanismo de moderación e integración del movimiento obrero (ver Martínez-Alier, 1985; Martínez-Alier y Roca Jusmet, 1988; Panitch, 1981).

la existencia de estas instituciones que incorporan a los sindicatos de forma estable en la elaboración de políticas públicas puede considerarse como un recurso de poder sedimentado, que asegura su participación más allá de las coyunturas y les ahorra el uso continuo de los recursos de poder. En España se vivió un proceso de concertación social, pero no existieron instituciones corporativistas como tales, con alguna excepción como la creación del CES en 1991, si bien se trata de un organismo meramente consultivo.

Por último, la TRP partía del supuesto de que partidos de izquierda y sindicatos compartían una visión ideológico-política común y preferencias similares, en términos generales, respecto a las políticas públicas. Esta circunstancia no excluía la posibilidad de conflictos, pero éstos respondían más al ritmo o las urgencias tácticas de las reformas que al sentido global de la estrategia política. Esto daba lugar a una “versión de izquierdas” (Howell y Daley, 1992) del intercambio político: en el plano económico se intercambiaban una política de pleno empleo y derechos sociales a cambio de moderación salarial, mientras que en el plano político se intercambiaban bienes organizativos a cambio de apoyo electoral. Este intercambio no sólo alimentaba el círculo virtuoso de la economía, pues aseguraba el crecimiento y el pleno empleo impidiendo una espiral inflacionista o la congelación de los beneficios (*profit squeeze*), sino que fortalecía el poder del movimiento obrero en su conjunto. Como escribía Korpi: «podemos esperar una interacción entre los recursos sindicales y político, de modo que los cambios en los recursos de una de las caras puede debilitar o reforzar los recursos de la otra» (1983: 39). Esta cooperación suponía una cierta igualdad entre las partes y una autonomía de los sindicatos, hasta el punto de que Esping-Andersen reconocía para el caso sueco que: «no es sorprendente que la LO haya sido la parte dominante en la relación LO-partido, en especial a la ahora de enmarcar las propuestas legislativas sociales y económicas» (1985: 69). Ningún autor contemplaba la posibilidad de que una situación de asimetría entre partido y sindicato condujera al conflicto y de que el juego de suma positiva se terminara convirtiendo un juego de suma negativa.

Todos estos elementos son relevantes para nuestro estudio de caso. Los contornos de la TRP responden al caso arquetípico de los países escandinavos (Shalev, 1983), pero si lo contrastamos con el nuestro enseguida se revelan algunas diferencias importantes. Por un lado, el PSOE dispuso de una hegemonía electoral desde principios de los años ochenta hasta mediados de los noventa sin parangón en el resto de Europa, y que hacía recordar, salvando las distancias, a la que tuvo el SAP sueco antes de ese periodo: gobernó durante catorce años, once de ellos con mayoría



absoluta, y no se enfrentó a una seria amenaza de la oposición hasta comienzos de los años noventa. Sin embargo, su base social era –como veremos– mucho más limitada que la de sus homólogos europeos. Por otro lado, los sindicatos apenas disponían de recursos de poder, debido a la baja tasa de afiliación y a la división ideológica en dos grandes sindicatos. Tampoco existían instituciones (ni tradición) neocorporativistas que aseguraran su participación en la toma de decisiones. La debilidad de los sindicatos –con los matices que luego expondré– se convirtió en la “pata coja” de los recursos de poder del movimiento obrero español, creando una asimetría entre sus dos caras, la política (los partidos) y la laboral (los sindicatos). Esta asimetría determinó la relación entre los sindicatos y el Gobierno, y condujo finalmente al conflicto. En vez de una «una estrecha colaboración entre el movimiento sindical y el partido socialista» (Korpi, 1983: 39), estalló un conflicto abierto que –según uno de sus protagonistas– no respondía «al ritmo o las urgencias, sino a la *dirección* de las políticas» (Redondo cit. en Martínez Reverte, 2008: 195).

La TRP apenas ha considerado –al menos, hasta donde yo sé– este tipo de situaciones caracterizadas por el conflicto de las dos caras del movimiento obrero<sup>350</sup>. Y eso pese a que se trata de un fenómeno que, si bien en España se produjo de una forma abierta y duradera, ha sido común a muchos otros países en las dos últimas décadas (Howell, 2001). Sin embargo, en los últimos años han aparecido estudios que han reconsiderado el papel de los sindicatos dentro de la TRP, desde una perspectiva cuantitativa: Hyeok Kwon y Jonas Pontusson (2010) han defendido que los efectos de los gobiernos de diferente color político en el gasto social están condicionados por la presencia de sindicatos fuertes; mientras que Carsten Jensen (2012) ha sostenido que las políticas públicas prioritarias de partidos de izquierda y sindicatos son divergentes. Ambos estudios contribuyen a problematizar este asunto y ofrecen una amplia información *cuantitativa*, pero este enfoque presenta serias limitaciones para averiguar qué mecanismos causales operan tras dichos hallazgos.

Este panorama es más sorprendente si consideramos que en la literatura sobre relaciones laborales sí que se ha prestado bastante atención a las relaciones entre partidos y sindicatos. Hayward (1980), por ejemplo, distinguió cuatro tipos de relación: (1) el modelo leninista (o antiguo modelo socialdemócrata), en el que el partido domina al sindicato; (2) el antiguo modelo laborista británico, en el que los sindicatos dominan al

---

<sup>350</sup> Lo cierto es que, como resultado de este conflicto y de la evolución de los partidos socialdemócratas o laboristas, la inclusión de estos partidos en el “movimiento obrero” puede resultar cada vez más problemática (ver, por ejemplo, para el caso británico, Howell, 2001)

partido; (3) el modelo socialdemócrata de los “dos brazos”, en el que existe un equilibrio entre ambos; y (4) un modelo en el que apenas se relacionan. Astudillo (1998) ha observado acertadamente que esta clasificación se ha quedado un tanto obsoleta en tanto que los dos primeros tipos prácticamente han desaparecido, y ha propuesto otra que distingue entre las relaciones partido-sindicato según compartan éstos los objetivos *finales* (relación de solidaridad o fraternal) o los objetivos *instrumentales* (relación por intereses concretos). Todos estos modelos recogen la posibilidad de que aparezcan tensiones, especialmente a raíz del “intercambio político” de moderación salarial a cambio de pleno empleo y política social.

El principal peligro de este intercambio es que uno de los actores tome como “rehén” al otro, forzándole a proseguir el intercambio sin obtener la contrapartida que le correspondiera. O dicho en términos de la teoría de juegos: que se caiga en la trampa del “dilema del prisionero”. Peter Gourevitch (1984) analizó este peligro en una investigación sobre las reacciones de los sindicatos a la crisis de los años setenta:

El sindicato puede tomar el programa del partido como un “rehén” para políticas más radicales que aquéllas con las que el partido se siente cómodo. Sin embargo, también es probable la situación opuesta de “toma de rehén”, en la que el partido, normalmente en el poder, se desentienda de los compromisos políticos hechos al sindicato –usualmente invocando restricciones “realistas” de la gestión de la economía– obligando al sindicato a elegir entre quejarse o hacer peligrar la permanencia en el poder del partido aliado (Gourevitch, 1984: 365).

Como argumentaré en este capítulo, esto último es lo que ocurrió en España, y ello fue posible debido a la asimetría de recursos de poder entre el PSOE y los sindicatos: mientras el primero disponía de una indiscutida hegemonía electoral, los segundos eran bastante débiles. Retomando la clasificación de Hayward, puede decirse que en cierto modo se pasó del modelo socialdemócrata de los “dos brazos” al modelo leninista –en el que el partido no sólo llevaba la voz cantante, sino que despreciaba la capacidad del sindicato para representar los intereses de la clase trabajadora. La estrategia del PSOE funcionó durante los primeros años de gobierno, pero finalmente despertó la oposición de los sindicatos y condujo al conflicto con ellos. Antes de adentrarnos en las causas y los efectos de este conflicto, es necesario analizar las características de los actores que lo protagonizaron, empezando por la génesis del mapa sindical.

## 2. LA TRANSICIÓN SINDICAL EN ESPAÑA

Como hemos visto en el capítulo anterior, el periodo de la transición postfranquista es crucial para comprender las relaciones laborales en España. En este apartado me detendré en un aspecto clave que no he considerado antes: la llamada “transición sindical”. El proceso de transición sindical es importante porque creó las reglas del juego y definió a los actores protagonistas de las relaciones laborales, fijando algunos límites que condicionarían la historia posterior (Prieto, 1993b). Para entender su transcendencia hay que pensar que en 1975, a la muerte de Franco, no existía nada parecido a la libertad sindical y se abría un periodo de incertidumbre en el que –como escribía un poeta recogiendo el espíritu de la época– «todo estaba por hacer». Eso obligó a los sindicatos a afrontar dos tareas básicas además de su labor propia de defensa de los trabajadores: contribuir a la lucha por la democracia y asegurar su propio desarrollo y consolidación organizativa (Fishman, 1996; Serrano, 2000). La persecución simultánea de estos tres objetivos, mediada además por el estallido de la crisis económica, no resultó una tarea sencilla para los sindicatos, y les obligó en muchas ocasiones a tener que supeditar unos a otros. De hecho, la etapa de concertación social inaugurada por los Pactos de la Moncloa puede interpretarse como un intercambio *sui generis* en el que la contrapartida a la moderación salarial no era el pleno empleo o las políticas redistributivas, sino más bien la estabilidad política o, en todo caso, bienes organizativos para la consolidación inicial de los sindicatos.

En 1975 se abrió una nueva fase para el movimiento obrero. Tras la muerte de Franco, los dirigentes de CCOO encarcelados por el “proceso 1001” fueron indultados. En los meses siguientes todavía se produjo un último intento, promovido por el ministro Martín Villa, para asegurar la continuidad del Sindicato Vertical, permitiendo la expresión de diferentes sensibilidades sindicales en su interior, pero fracasó estrepitosamente. En marzo de 1977, pese a las protestas de los empresarios y la preocupación de los militares, los sindicatos fueron legalizados<sup>351</sup>. El panorama inicial fue una “sopa de siglas” (se llegaron a registrar 420 federaciones sindicales de ámbito nacional) que fue aclarándose poco a poco. El proceso de formación de un mapa sindical más simplificado estuvo dominado desde el comienzo por la pugna entre UGT y CCOO para establecer unas reglas

---

<sup>351</sup> A través de la Ley Reguladora del Derecho de Asociación Sindical de 4 de marzo de 1977. También se aprobó el RD-L sobre Relaciones Laborales que incluía el derecho de huelga pero de una forma limitada y se amnistiaron, pocos meses después, los delitos laborales.

del juego más favorables a sus intereses. Ambas se beneficiaron del protagonismo de sus partidos de referencia (el PSOE y el PCE, respectivamente), en detrimento de otras fuerzas, como CNT y USO que, careciendo de referentes partidistas, pronto fueron relegadas a un segundo plano (Führer, 1996).

Una de las principales diferencias entre CCOO y UGT era el modelo sindical que defendían para el futuro régimen democrático: mientras CCOO apostaba por la unidad sindical en una sola organización internamente plural y el protagonismo de los comités de empresa, UGT defendía la pluralidad sindical formada por diferentes organizaciones y la centralidad de las secciones sindicales. Lo que subyacía a ambas posturas era, entre otras cosas, el diferente peso de cada organización: básicamente, UGT carecía de la fuerza organizativa de CCOO y temía verse absorbida por ella. El hecho de que ésta última estuviera ligada al PCE hizo, además, que tanto el PSOE como sus aliados internacionales, temiendo una hegemonía comunista en el movimiento obrero (como la que existía en Grecia, Italia o Portugal), favorecieran el desarrollo del sindicato socialista (por ejemplo, organizando encuentros regulares entre la UGT y los empresarios bajo el patrocinio de la Fundación Ebert, ligada al SPD alemán)<sup>352</sup>. Todas estas circunstancias abocaron al fracaso la propuesta unitaria de CCOO<sup>353</sup> y dieron lugar a la situación de pluralismo sindical que conocemos hoy.

Como vimos en el anterior capítulo, las “comisiones obreras” nacieron como un movimiento asambleario y espontáneo que, gracias al *en-*

---

<sup>352</sup> Como atestigua Pablo Castellano (dirigente del PSOE y UGT por aquellos años): «naturalmente que nos ofrecieron desde el exterior todo tipo de ayuda, pero con dos condiciones. Primero, nada del sindicato único que pretendía Carrillo, y segundo, no apoyar la legalización del PCE» (cit. en Guindal, 2011: 56).

<sup>353</sup> Una de las experiencias de unidad sindical fue la Coordinadora de Organizaciones Sindicales (COS) creada en 1976, pero su vida fue tan efímera que desapareció un año más tarde con la legalización de los sindicatos, en parte por presiones de la DGB alemana (Köhler, 1995). Álvaro Espina recuerda que «[se hizo] un Estatuto de los Trabajadores (...) desmontando una pretensión comunista, absolutamente antediluviana, la de los comités de fábrica como mecanismo, y por supuesto sindicato único, ésa es la idea central. Eso se desmonta y se monta un esquema dual [...] La teoría [de CCOO] del movimiento sociopolítico es un poco esa especie de delirio, una especie de utopía de vuelta atrás en todo lo que es el proceso de diferenciación de áreas y de pluralismo, pero también de diferenciación de funciones entre lo que es un sistema político y un sistema de relaciones sindicales». Preguntado por la posibilidad de crear una confederación única como la LO sueca, Espina explica que «la LO sueca lo hace porque es absolutamente mayoritaria, pero CCOO lo hacía sobre la base de una idea totalitaria. No digo yo que ellos fueran totalitarios, ellos eran demócratas, pero lo que había detrás es algo que nunca cabe en un mundo pluralista» (entrevista). Para la visión de la UGT, puede verse Zufiaur (1985), y para la visión de CCOO el siguiente discurso de Marcelino Camacho en su investidura como Doctor Honoris Causa: <https://www.upv.es/organizacion/la-institucion/honoris-causa/marcelino-camacho/discursos.html>

*trismo* en las estructuras del Sindicato Vertical, fue desarrollándose como la principal expresión del movimiento obrero. El desarrollo organizativo posterior estuvo orientado por la idea de un “movimiento socio-político”<sup>354</sup> o “sindicalismo de nuevo tipo”, formulas inspiradas en la experiencia italiana que enfatizaban el papel de los órganos unitarios de trabajadores en los centros de trabajo y difuminaban las fronteras entre la organización y los trabajadores. El horizonte que animaba a la cúpula dirigente de CCOO era la creación de una Central Sindical Única «sobre bases libres y democráticas acordadas por las asambleas de trabajadores» (cit. en Ruiz, 1993: xii), pero esta idea pronto chocó con la negativa del resto de centrales (UGT, CNT y USO). La inviabilidad de este proyecto contribuyó a que CCOO acordara en 1976 convertirse en un sindicato (o confederación sindical), cuyo I Congreso se celebró en 1978. En este periodo, la pretensión de construir un “sindicalismo de nuevo tipo” –junto con la fracasado intento de crear una central unitaria– se convirtió en una rémora para su consolidación organizativa en comparación con UGT, pues a veces era incompatible con las necesidades más básicas de financiación e implantación en los centros de trabajo y el territorio (Soto, 1993)<sup>355</sup>.

El caso de UGT era bastante distinto. Durante el franquismo rechazó la participación de sus afiliados en las elecciones sindicales por considerarla una forma de colaboración con la dictadura, lo que marginó al sindicato y fue un obstáculo para su crecimiento, de modo que a comienzos de la transición estaban en franca desventaja respecto a CCOO. No obstante, todavía disponía del prestigio histórico de sus siglas, especialmente en algunas zonas industriales, y –sobre todo– del apoyo organizativo de otros sindicatos socialdemócratas europeos (en especial, la DGB alemana). Si el problema de CCOO era dotar de organización a su amplia base de miembros, el de UGT era llenar de nuevos miembros su organización preexistente. El progresivo crecimiento del sindicato no estuvo exento de tensiones –por ejemplo, entre los incorporados de USO y quienes defendían

---

<sup>354</sup> Definición de la I Asamblea Nacional de CCOO (1967).

<sup>355</sup> Por ejemplo, según afirmaba Nicolás Sartorius –uno de los teóricos de este modelo–: «[CCOO no es] una organización de afiliados sino un movimiento organizado de elegidos, de delegados o representantes, de participantes en asambleas, acciones, etc. A las CCOO no se pertenece, no se entra o se sale como en un partido político o una organización sindical; en las CCOO se participa –en las asambleas, en las acciones– como movimiento o se sale elegido para la comisión al nivel del que se trate» (cit. en Soto, 1993: 489). Sin embargo, como se comprobaría poco más tarde, este tipo de organización difusa chocaba con la urgencia de tener afiliados que pagaran una cuota y una estructura de recaudación apropiada para asegurar la autonomía financiera del sindicato.

una mayor ligazón al PSOE–, pero éstas pudieron reconducirse gracias al liderazgo carismático de Nicolás Redondo.

Durante aquellos años se produjo una fuerte rivalidad entre ambas organizaciones, lo que entorpeció la unidad de acción sindical y debilitó al movimiento obrero. Esta división no consistía únicamente en la existencia de diversos sindicatos –tras fracasar la propuesta unitaria de CCOO– sino en la feroz rivalidad que se produjo entre ellos de cara a obtener una mejor posición en el futuro mapa sindical. Como botones de muestra para apreciar mejor este enfrentamiento podemos citar los frecuentes casos de falsificación de actas en las elecciones sindicales, o la maniobra de UGT para impedir, con el apoyo de la DGB alemana, que CCOO entrara en la Confederación Europea de Sindicatos (CES), apelando a sus «actitudes stalinistas o prosoviéticas»<sup>356</sup>. Estas desavenencias, en especial entre UGT y CCOO, minaron sus recursos de poder: el movimiento sindical fue la víctima involuntaria de la estrategia *divide et impera*. Como recuerda Apolinar Rodríguez (UGT),

Toda la etapa anterior [a la unidad de acción] había sido una etapa de confrontación cainita entre UGT y CCOO. ¿Cómo unas organizaciones sindicales con un proyecto que debe ser común estaban tan enfrentadas? Había más peleas entre UGT y Comisiones que entre los sindicatos y las empresas... (entrevista).

En esta rivalidad, el primer test de las fuerzas de cada organización se produjo con las elecciones sindicales de 1978. Con un sistema mixto de listas abiertas en empresas de menos de 250 trabajadores y listas cerradas en las demás<sup>357</sup>, CCOO se hizo con el 34,5% de los delegados frente al 21,7% de UGT, quedando el resto de sindicatos a una considerable distancia. Dos años más tarde, UGT, que había seguido una estrategia pactista, incrementó sus resultados con el 29,3%, hasta casi alcanzar los 30,9% de CCOO. Este mapa sindical dominado por el duopolio de ambas organizaciones se consolidaría con las elecciones sindicales de 1982, en las que UGT venció con el 36,7% de los delegados frente al 33,4% de CCOO. En ese periodo UGT aprovechó el apoyo del PSOE y de la socialdemocracia europea, y supo rentabilizar electoralmente su estrategia mode-

---

<sup>356</sup> Se trata de la «Carta de UGT a todas las confederaciones sindicales europeas. Asunto: Adhesión de CCOO y USO a la CES» reproducida en *Gaceta Sindical*, nº 14 (cit. en Soto, 1993: 464).

<sup>357</sup> Este sistema fue una solución intermedia entre el sistema de listas abiertas defendido por CCOO (en base a su mayor implantación y a la idea de representación unitaria) y el sistema de listas cerradas defendido por UGT (en base al prestigio de sus siglas y su idea de las secciones sindicales como célula de la actividad sindical).

rada de pactos bilaterales con la CEOE<sup>358</sup>, mientras que CCOO vio como su influencia declinaba como resultado de una estrategia errática y tuvo que hacer frente a diversas crisis, algunas relacionadas con la vida interna del PCE. En palabras de un dirigente del PCE y CCOO, este periodo se vivió con una combinación de «resignación por la base y fuertes enfrentamientos en la vanguardia» (Setién, 1982: 107). Todo ello condujo a un mayor equilibrio entre ambos sindicatos.

El dominio indiscutido de éstos desplazó a otros sindicatos, como CNT y USO. El caso de la CNT es bastante llamativo. Había compartido con UGT el protagonismo sindical durante la II República, y también se vio abocada al exilio y la clandestinidad después de la guerra, soportando una mayor represión por parte del franquismo. En los años setenta sufrió las mismas tensiones que las organizaciones históricas entre las visiones del exilio, generacionalmente ligadas al pasado, y las del interior, más atentas a las nuevas realidades. Pese a ello, el movimiento libertario vivió un relativo renacimiento que tuvo como hito el mitin de Montjuic de 1977. Sin embargo, las tensiones internas –agravadas por episodios de represión como el *Caso Scala*, un montaje policial atribuido a la CNT– terminaron estallando y dividiendo al sindicato en CNT-AIT y CGT<sup>359</sup>, en base a la negativa del primer grupo a participar en las elecciones sindicales y tener sindicalistas “liberados”. El caso de USO es diferente. Creada bajo el franquismo como un sindicato de inspiración socialista y cristiana, no disponía del apoyo de ningún partido político, lo que se convirtió en un obstáculo para su desarrollo e impulsó a un sector liderado por José María Zufiaur a unirse a UGT en 1977, y a otro denominado “corriente socialista autogestionaria” a incorporarse a CCOO. Pese a duplicar en 1980 sus resultados, el hecho de no superar el umbral del 10% le restó protagonismo

Así pues, en virtud de la legislación aprobada y de las sucesivas elecciones sindicales se fueron definiendo las reglas del juego y los actores que iban a protagonizarlo. Las primeras respondían a un modelo dual de

---

<sup>358</sup> Como declaró el dirigente patronal Ferrer Salat en 1979: «UGT ha ido siempre a la rueda de CCOO... En abril de este año CCOO estuvo a punto de provocar la eliminación de UGT (...) un año más así y UGT desaparece del mapa (...) Felipe González me dijo que no podría gobernar sin tener detrás un sindicato fuerte. En abril, en vistas de estas circunstancias, UGT comenzó a cambiar de estrategia, firmó el acuerdo [AME] con nosotros, rompiéndose de esta forma el frente sindical (...) o se firma el acuerdo marco o nos cargamos a UGT» (*El País*, 20-XII-1979).

<sup>359</sup> En realidad esta denominación la adoptó en 1989 tras una sentencia judicial que le impedía utilizar las siglas CNT. Hasta ese momento fue conocida como CNT-congreso de Valencia (ciudad donde celebraron el congreso alternativo al convocado por la otra parte del sindicato).

secciones sindicales y comités de empresa, regulado por elecciones sindicales periódicas. El uso de las elecciones sindicales como mecanismo para estructurar el mapa sindical y la negociación colectiva proporcionó ventajas a corto plazo a los dos grandes sindicatos, concediéndoles legitimidad como actores colectivos y fortaleciendo su capacidad organizativa; pero era un arma de doble filo con efectos menos positivos a largo plazo, ya que fomentaba un “sindicalismo de votantes” en lugar de un “sindicalismo de afiliados”, contribuyendo a mantener las cotas de afiliación en niveles bastante bajos. La culminación de este proceso de constitución de las reglas del juego fue la Ley Orgánica de Libertad Sindical (LOLS) de 1985, que cerró el diseño institucional del nuevo sistema de relaciones laborales, confiriendo el estatus jurídico de “sindicatos más representativos” a aquellos que obtuvieran más del 10% de apoyo en las elecciones sindicales, lo que sancionó legalmente el duopolio sindical de UGT y CCOO (si bien también reconocía, en el ámbito autonómico, a quienes obtuvieran más del 15%, que eran INTG/CIG y ELA-STV en Galicia y País Vasco respectivamente).

Si en 1978 UGT y CCOO obtuvieron el 56,1% de los delegados, en 1986 este porcentaje se elevaba hasta el 75,4%. El nuevo sistema quedaba claro, y los recursos organizativos obtenidos por los sindicatos les permitieron institucionalizar sus estructuras. La “transición sindical” se saldó con el éxito de UGT y CCOO a la hora de consolidarse institucionalmente, tanto respecto a su papel en el sistema de relaciones laborales como respecto a su organización interna –además, la estrategia socialista consiguió que España fuera el único país del Sur de Europa sin una hegemonía comunista en los sindicatos (Zufiaur, 1985). Pero los sindicatos tuvieron que pagar un precio bastante alto por esta consolidación: el débil punto de partida condicionó su capacidad negociadora y les condujo –sobre todo a UGT– a una suerte de pseudocorporativismo donde el intercambio consistía en ofrecer moderación salarial por recursos organizativos y reconocimiento institucional. A ello contribuyó también la crisis económica, que debilitó la posición negociadora de la clase trabajadora, y las concesiones para consolidar el proceso de transición (el ANE fue firmado tras el golpe de estado de 1981 y bautizado como el “pacto del miedo”). El resultado de todo ello fue un reconocimiento formal de los sindicatos que escondía «muchos problemas sin resolver y un movimiento sindical poco consolidado» (Köhler, 1995: 152). A juicio de Robert Fishman: «en 1982 (...) el movimiento obrero español era, casi sin ninguna duda, el más débil de cualquier democracia occidental con una economía industrial» (1996: 5). Aunque esta afirmación pueda matizarse (Hamann,



1993)<sup>360</sup>, nos da una pista de cuál era su debilidad al inicio del proceso que hemos narrado anteriormente: como se ha dicho muchas veces, los sindicatos eran los “parientes pobres” de la democracia. Veamos con más detalle todos los aspectos de su situación.

### 3. LA SITUACIÓN DE LOS SINDICATOS EN ESPAÑA

Para apreciar mejor la situación de los sindicatos en España podemos adoptar una perspectiva comparada, utilizando una tipología, semejante a la de los regímenes de bienestar y empleo, que distingue cuatro modelos de sindicalismo: el nórdico, continental, el anglosajón y el sudeuropeo (Ortiz y Cebolla, 2010). El modelo de sindicalismo “nórdico” se caracteriza por una fuerte institucionalización, que incluye la gestión de la prestación por desempleo (el “sistema Ghent”), la participación en instituciones corporativistas, una notable centralización de la negociación colectiva, el dominio de una única confederación sindical internamente centralizada, acompañado en las últimas décadas por la existencia de otra de trabajadores de cuello blanco; altas tasas de afiliación; y la presencia en el gobierno, durante largos periodos de tiempo, de partidos socialdemócratas, un factor que contribuyó al crecimiento de los sindicatos (Western, 1997). El modelo de sindicalismo “continental” es más heterogéneo, y se caracteriza por un menor, aunque notable, grado de institucionalización; unas confederaciones menos centralizadas y con mayor protagonismo de las federaciones de rama; y unos niveles de afiliación intermedios. El modelo de sindicalismo “anglosajón” se caracteriza por un bajo nivel de institucionalización, tanto en lo referente a la participación en órganos bipartitos o tripartitos, como por la descentralización de la negociación colectiva y un escaso reconocimiento de la representación sindical en la empresa; una estructura interna poco centralizada y coordinada, basada en los sindicatos de oficio; y unos niveles de afiliación bastante bajos. El modelo de sindicalismo “sudeuropeo”, finalmente, se caracteriza por un grado de institucionalización bajo, que reconoce la participación de los sindicatos pero de un modo bastante limitado, sobre todo en la empresa; la división ideológica de los sindicatos (en origen, entre aquellos de inspiración comunista, socialista y cristiana) en confederaciones más débiles y con bajas tasas de afiliación, aunque con una cultura política de movilización y radicalidad. Veamos con más detalle el caso de España.

---

<sup>360</sup> En la recta final de este trabajo he tenido noticia de la publicación de una importante monografía por parte de esta autora (Hamann, 2012), pero me ha resultado imposible conseguir el libro.

Una de las características del modelo de sindicalismo español es la división ideológica de los sindicatos (Prieto, 1993a). En España, como en Francia, Italia o Portugal, los dos principales sindicatos, CCOO y UGT, estaban vinculados en sus orígenes al área comunista y socialista respectivamente, si bien estos lazos se irían debilitando progresivamente<sup>361</sup>. La división sindical, como hemos visto, no estaba determinada de antemano, pues CCOO apostó en un inicio por la unidad sindical en una sola organización que respetara la pluralidad interna, un proyecto inspirado más en la primera etapa de la CGIL italiana<sup>362</sup> que en la estructura de los sindicatos nórdicos. El fracaso de esta propuesta condujo a la formación de un mapa sindical dominado por dos grandes sindicatos inicialmente enfrentados entre sí.

Otra de las características de los sindicatos en España son las bajas tasas de afiliación (o densidad sindical). A principios de los años ochenta la tasa de afiliación rondaba el 10% del total de los trabajadores, si bien fue aumentando hasta estabilizarse en torno al 15% (ver tabla 7.1). La causa más inmediata de la baja afiliación era la situación de clandestinidad anterior, que obligó a los sindicatos a empezar, prácticamente, desde cero<sup>363</sup>. El llamativo dato de la tabla 7.1. que recoge un 25,1% (según Jordana) y un 45,7% (según Visser) de afiliación en 1978 es probablemente un espejismo: en aquellos primeros años los sindicatos estaban más preocupados por «repartir carnets» que por organizar un sistema fiable de afiliación y recaudación de cuotas, lo que llevó a una inflación artificial de las cifras de afiliación, hasta el punto de que muchos trabajadores tenían el carnet de varias organizaciones aunque no pagaran la cuota de ninguna. Dicho esto, también es factible que en esos años se produjera una desafiliación de muchos trabajadores debido a alguna de estas dos razones: el desencanto respecto a la política de desmovilización y moderación de los sindicatos a partir de 1978, o el aprendizaje de que la afiliación no ofrecía incentivos selectivos, de modo que uno podía disfrutar de los logros sindicales sin necesidad de afiliarse (es decir, siendo un *free-rider*).

---

<sup>361</sup> Para conocer las diferencias en las subculturas de ambas áreas pueden consultarse las dos investigaciones empíricas de Fishman (1996, 2008), aunque su objeto de investigación no sea exactamente ése.

<sup>362</sup> La CGIL se fundó en 1944, como resultado del *Pacto de Roma* entre comunistas, socialistas y democristianos para crear una confederación unitaria que representara a todos los trabajadores. Cuatro años más tarde, los dos últimos aprovecharían las tensiones provocadas por el atentado a Palmiro Togliatti, líder del PCI, para fundar la UIL y la CISL, respectivamente.

<sup>363</sup> CCOO, que era la organización con mayor implantación, no disponía de un sistema de afiliación convencional.

Tras la baja tasa de afiliación subyacían también factores estructurales que, si bien eran comunes a otros países, en España tenían mayor peso: el declive del sector industrial (bastión del sindicalismo) a partir de los años setenta, un tejido empresarial asentado en pequeñas empresas, la expansión del sector servicios o el crecimiento del empleo temporal. Pero lo cierto es que, a pesar de todos estos obstáculos, los sindicatos experimentaron una recuperación a partir de la segunda mitad de los años ochenta. Como puede observarse en la tabla 7.1, en los ocho años que van de 1986 a 1994 la tasa de afiliación creció más de un 50%, pasando del 9,8 al 15,8% de la fuerza de trabajo. Jacint Jordana (1996) ha apuntado tres razones que ayudan a explicar este crecimiento: el cese de la rivalidad intersindical en favor de la unidad de acción, la descentralización de la negociación por parte de los sindicatos, y su imagen pública como defensores del Estado de Bienestar contra las presiones neoliberales. Estos tres factores permitieron a los sindicatos mejorar su implantación entre los trabajadores y desafiar la tendencia general, por aquellos años, de declive sindical. Como puede verse en el gráfico 7.2, los sindicatos españoles –junto con los suecos– siguieron la tendencia contraria a la de sus homólogos franceses, británicos o alemanes. Pese a ello, su situación global se parecía más a la de estos últimos, e incluso a la de los sindicatos estadounidenses, que a la de los nórdicos.

La baja tasa de afiliación contrasta con la alta representatividad de los sindicatos, gracias al sistema de elecciones sindicales y negociación colectiva. La LOLS, como culminación de la “transición sindical”, estableció un sistema dual de representación de los trabajadores, basado en los comité de empresa y las secciones sindicales. Este sistema mantenía a las elecciones sindicales como mecanismo de representación: los sindicatos que obtuvieran más del 10% en sus respectivos ámbitos eran considerados “representativos” y se encargaban de negociar los convenios colectivos que regían en esos ámbitos. El hecho de que la participación en las elecciones sindicales fuera muy alta y que la tasa de cobertura de los convenios se estableciera por encima del 80% desde los años ochenta, concedía a los sindicatos una representatividad (jurídica y social) y un poder mayor del que le aseguraba su afiliación.

Irónicamente, aunque este sistema de relaciones laborales asegurara una mayor representatividad se convirtió en un obstáculo para el crecimiento de la afiliación. La centralidad de las elecciones sindicales como mecanismo de representación contribuyó a crear un “sindicalismo de votantes” en lugar de un “sindicalismo de afiliados” (Martínez Lucio, 1998), que tenía «más audiencia que presencia» entre los trabajadores (Rojo Torrecilla, 1990). Este modelo agravaba el conocido problema del

*free-rider* entre los trabajadores de un modo *sui generis* (la mayor parte no se afiliaba pero sí votaba)<sup>364</sup> y empujaba a los sindicatos a comportarse como máquinas electorales<sup>365</sup>, con las rivalidades que esto llevaba consigo, en detrimento de la labor sindical cotidiana en la empresa. Este problema ha sobrevivido hasta nuestros días (Richards, 2008).

**TABLA 7.1:** Afiliación y cobertura de los convenios colectivos (1977-1997)

Año	Trabajadores afiliados (1)	Trabajadores afiliados (2)	Tasa de afilia- ción (3)	Tasa de afilia- ción (4)	Cobertura (5)
1977	1622,9	1606	17,1	18,3	33,7
1978	2457,1	3899,3	25,7	45,1	55,1
1979	2088,2	2689,8	21,8	43,4	60,5
1980	1180,8	1539,2	11,6	18,7	76,7
1981	1085,5	742,7	10,5	8,3	57
1982	1087,1	839,2	10,3	9,8	82,4
1983	1128,3	866,9	10,6	10,3	83,1
1984	1078,1	820,3	10,1	9,9	86,5
1985	1103,2	846,8	10,1	10,2	83,9
1986	1110,5	847,4	9,9	9,8	82
1987	1244,9	919,3	10,7	10,4	83,8
1988	1373,3	1000,6	11,3	11,0	79,5
1989	1515,7	1090,4	12,2	11,5	76,7
1990	1697	1219,3	13,3	12,5	79,9
1991	1962,3	1647,0	15,3	14,7	80,0
1992	2124,7	1775,5	16,5	16,5	83,2
1993	2166,1	1845,5	16,4	18,0	85,1
1994	2126,8	1825,2	15,8	17,6	83,3
1995		1759,5		16,3	81,5
1996		1786,3		16,1	84,7
1997		1826,3		15,6	82,7

Fuente: (1 y 3) Jordana (1996), (2 y 4) Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts (ICTWSS) de Jelle Visser, y (5) elaboración propia. Las cifras de las columnas (1) y (2) están expresadas en miles.

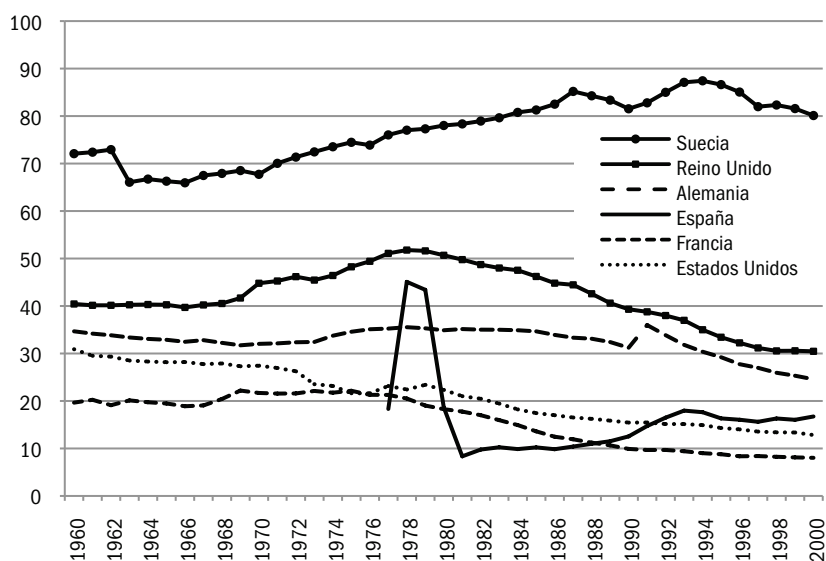
La formación de un “sindicalismo de votantes” tuvo como efecto paralelo un desarrollo organizativo asimétrico de los sindicatos: por un lado, una escasa implantación real en las empresas; y por el otro, un crecimiento de sus estructuras internas. Los sindicatos se estructuraron en base a dos ejes, el territorial (uniones) y el sectorial (federaciones), que se cruzaban entre sí: de modo que, por ejemplo, las federaciones de sector también tenían órganos en los diferentes niveles territoriales –esta estructura se

<sup>364</sup> Como reconoce Fernando Puig (CCOO): «[Hay] mucha gente que considera que el comité de empresa es su representación y ya está, que ya han votado en el comité de empresa, y para qué se van a afiliarse a ningún sindicato» (entrevista).

<sup>365</sup> Ariza (CCOO) reconoce autocríticamente que «nosotros hemos hecho siempre, y aún hoy, mucho más esfuerzo en las elecciones sindicales que en afiliarse. Eso es un defecto. Es una cosa que tenemos que decir en sentido autocrítico» (cit. en Astudillo, 1998: 332).

adaptaba inicialmente a la de la negociación colectiva. Este desarrollo organizativo reforzó las necesidades financieras de las centrales sindicales y probablemente su dependencia del Estado –una circunstancia que hay que abordar con cautela pero que probablemente influyó en diversos episodios, al conceder una baza en la negociación a los sucesivos gobiernos<sup>366</sup>– y les expuso a las tendencias burocratizadoras asociadas a la famosa “ley de hierro de la oligarquía” (Michels, 1991), sobre todo cuando la generación de dirigentes y cuadros forjados en la lucha anti-franquista dio paso a la siguiente generación, cuyo *habitus* sindical era necesariamente distinto.

**GRÁFICO 7.1:** Evolución de la tasa de afiliación en diferentes países



Fuente: ICTWSS (Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts) de Jelle Visser.

Debilitados por la baja afiliación, pero legitimados por la alta representatividad, los sindicatos fueron capaces de explotar otro recurso de poder alternativo: su capacidad de movilización de los trabajadores (Hamann, 1993). Los sindicatos tenían la capacidad para movilizar a los trabajadores más allá de su afiliación, lo que no sólo les servía para presionar en luchas de empresa o sector, sino que les permitió organizar tres huelgas generales exitosas en 1988, 1992 y 1994<sup>367</sup>. El efecto no intencionado de

<sup>366</sup> Hasta donde yo sé, no hay estudios fiables sobre el tema; pueden verse algunos datos en Prieto (1993b).

<sup>367</sup> En su estudio pionero sobre los sindicatos en España, Fishman argumentaba que las relaciones laborales durante el franquismo ocasionaron una separación entre *movilización* y

este poder fue, como veremos, que los sindicatos se convirtieron involuntariamente en el sustituto de la inexistente oposición política a los gobiernos socialistas. Tras este repaso al contexto sindical, debe considerarse cuál era la situación y las características del otro protagonista de esta historia.

### 3. IDEOLOGÍA, ORGANIZACIÓN Y BASE SOCIAL DEL PSOE.

Al igual que sucedió con la “transición sindical”, durante aquellos años también se produjo la definición de las reglas del juego político y la competencia de los diferentes partidos por obtener una posición ventajosa en el mapa electoral. El resultado de este proceso fue un sistema electoral semi-proporcional, que premiaba a los grandes partidos y perjudicaba a los pequeños, con cierto sesgo conservador al sobrerrepresentar las zonas rurales. Los resultados de las elecciones de 1977 y 1979 crearon un bipartidismo de UCD y PSOE, con un peso notable de otros partidos, que, no obstante, se iba a modificar pocos años más tarde.

Tras las elecciones de 1982 y la abrumadora victoria socialista se configuró un sistema de partidos más similar al de “partido predominante”: el PSOE obtuvo la mayoría absoluta con el 48,1% de los votos (que equivalían al 57,7% de los escaños) y no contaba con ninguna alternativa seria a su derecha ni a su izquierda. Alianza Popular (AP, embrión del futuro PP) consiguió el 26,4%, pero parecía incapaz de deshacerse de su imagen franquista y tuvo que esperar una década para convertirse en una alternativa de gobierno; mientras que UCD (6,8%) y el PCE (4%) fueron víctimas de sucesivas crisis internas que condujeron a la disolución de la primera y a dos escisiones del segundo<sup>368</sup>. En este escenario, el PSOE contaba con una hegemonía indiscutible y tenía el camino libre para ocupar el centro político sin temer pérdidas por su flanco izquierdo. Como señalaba un comentarista de la época: «en este país no hay más fuerza reformadora, modernizadora y de centro izquierda que los socialistas. Y... no tenemos otra derecha civilizada que el PSOE» (cit. en García Santesmases,

---

*organización*: «Los trabajadores comunes, junto con los líderes y los activistas, aprendieron la lección de que las movilizaciones masivas eran posibles sin una organización autónoma a gran escala» (1996: 31)

<sup>368</sup> El PCE sufrió una escisión del sector “prosoviético”, que dio lugar al PCPE, y una escisión del sector “carrillista”, que dio lugar al PTE-UC. El primero se unificó con el PCE en 1990, y el segundo se integró en el PSOE en 1991. Estas escisiones también tuvieron efectos en las alineaciones de las corrientes internas de CCOO.

1987: 42)<sup>369</sup>. El PSOE encadenó a lo largo de los años ochenta una serie de triunfos electorales sin parangón en el resto de Europa, que lo asemejaban al éxito del SAP en Suecia. Frente a él tenía a una oposición bastante débil, pues tanto la derecha del PP como la izquierda de PCE/IU estaban atravesando su particular travesía del desierto que duraría hasta principios de los años noventa. Según Maravall, «la principal alternativa para los socialistas no era otro partido, sino la abstención, que fue mayor que la suma total de los votos de todos los demás partidos» (cit. en Burgess, 1995: 233). En este sentido, el PSOE dispuso de la ventaja de contar con una oposición débil y fragmentada, uno de los factores favorables señalados por la TRP para llevar a cabo reformas ambiciosas. La ausencia de oposición, no obstante, tuvo como efecto lateral que los sindicatos desempeñaran involuntariamente ese papel, tal y como han señalado dirigentes del PSOE y de la UGT<sup>370</sup>.

El PSOE de los años ochenta era el homólogo reconocido de la socialdemocracia europea en España, pero contaba con una serie de rasgos específicos que no deben pasar desapercibidos. Como ocurrió con los sindicatos, el PSOE también tuvo que afrontar una transición interna durante la transición democrática, que puede resumirse en dos hitos. El primero fue su XXVI Congreso en Suresnes (1974), en el que se produjo una renovación generacional en la dirección, encabezada por Felipe González, que relegó, de este modo, a los dirigentes del exilio. En el plano ideológico el congreso significó una radicalización del discurso, en la línea de los otros socialismos del Sur de Europa, que en aquel momento pretendían ir más allá de los logros reformistas de la socialdemocracia clásica. El segundo hito fue el XVIII Congreso de 1979, celebrado poco después de las elecciones de 1979. Por aquel entonces el PSOE tenía ya más cargos públicos en sus filas que afiliados tres años antes; sin embargo, apenas había avanzado electoralmente respecto a 1977, lo que llevó a la dirección a moderar su perfil para consolidarse como una alternativa de gobierno. Por esa razón, en el Congreso de 1979 Felipe González defendió la re-

---

<sup>369</sup> El propio PSOE parecía consciente de esta circunstancia, si atendemos a declaraciones como ésta de Alfonso Guerra: «El electorado sigue confiando en nosotros de forma mayoritariamente abrumadora. *Todo lo demás es un desierto político*» (*El País*, 9-VIII-1983; subrayado mío).

<sup>370</sup> Según Solchaga: «la razón [del] protagonismo sindical [responde a] la ausencia de una auténtica oposición parlamentaria al Gobierno del PSOE en este tiempo» (1997: 144); para Nicolás Redondo: «Aquí no ha habido oposición política durante muchos años, y entonces, la hacían los sindicatos, y específicamente la UGT, entonces eso ha influido de tal manera, que ha creado una gran confusión» (entrevista). A este respecto puede verse la reflexión de Miguel Martínez Lucio (1990) sobre el papel del sindicalismo de CCOO en ausencia de una alternativa a la izquierda del PSOE, prestando atención también a la identidad sociopolítica forjada en la dictadura.

nuncia al marxismo y dimitió tras ver rechazada su propuesta. El vacío de poder que se creó con este pulso plebiscitario se cerraría cuatro meses más tarde, con un congreso extraordinario en el que salió reelegido, obteniendo de este modo un mayor control del partido, tanto en el aspecto ideológico como en el organizativo, que le permitiría dirigirlo durante los siguientes años sin apenas disensiones internas.

La naturaleza ideológica del PSOE es un asunto controvertido. Se trata de una cuestión enrevesada, además, porque muchas veces deriva en un debate determinado por las simpatías de sus partidarios y detractores. Con este peligro en mente, conviene señalar algunas cuestiones. El PSOE formado en la transición compartía con sus homólogos del Sur de Europa un radicalismo retórico que pretendía desafiar la moderación de la socialdemocracia establecida (Merkel, 1995). Alfonso Guerra llegó a afirmar, en unos términos que hoy resultan sorprendentes, que «el PSOE no será nunca socialdemócrata»<sup>371</sup>, en el sentido de que su socialismo se situaba a la izquierda de esta ideología. Como pudimos comprobar a lo largo de los capítulos narrativos, esta retórica contrastaba con las políticas de los sucesivos gobiernos socialistas, escorada en muchas ocasiones hacia posiciones liberales. El hecho de que tras la guerra «el tiempo se detuviera» para el PSOE (Martín Ramos, 2001: 922) interrumpió la evolución del socialismo español e impidió que se formara una tradición socialdemócrata semejante a la de otros países<sup>372</sup>, lo que permitió al PSOE pasar de la radicalidad retórica al pragmatismo liberal sin las ataduras de sus homólogos europeos. Como explica uno de sus dirigentes, Javier Solana<sup>373</sup> (ministro de Educación):

La izquierda, el PSOE, vivió toda una transición ideológica y política. Cuando se habla de Tony Blair y de la Tercera Vía, habría que recordar que el PSOE ha sido el partido de izquierdas que fue capaz de transformarse de la manera más inteligente, con un líder valiente que echó el marxismo por la borda. Blair, para “car-

---

<sup>371</sup> Alfonso Guerra en *El País*, 9-XII-1984.

<sup>372</sup> Como señala el propio Maravall: «El PSOE tiene una tradición ideológica muy pobre, siempre ha sido así. Es un partido que vive, sobre todo, de las rentas de otros partidos socialistas o socialdemócratas europeos. Lo que se produjo, apenas se instaló la democracia en España, fue una considerable confusión ideológica» (Maravall cit. en Iglesias, 2004: 35). Hay que recordar que en los años setenta el PSOE se reconstruyó totalmente: según los cálculos de Caciagli, en el congreso de 1979 el 70,6% de los delegados no llevaba militando en el partido más de cuatro años (cit. en Recio y Roca, 2001: 174). El escaso protagonismo del PSOE en la lucha antifranquista hizo que en círculos comunistas se hiciera esta mofa del *slogan* de su cien aniversario: «PSOE, 100 años de honradez... ¡y 40 de vacaciones!».

<sup>373</sup> El caso de Javier Solana es bastante representativo del salto del radicalismo retórico al pragmatismo liberal: después de haber redactado el documento *50 razones para decir no a la OTAN* terminó siendo el Secretario General de esta organización de 1995 a 1999 (ver “La red de Solana” en *El País*, 21-V-2007).



garse” el marxismo en el Partido Laborista, tuvo que echarle valor; nosotros lo hicimos en una sola noche, en Barcelona, mientras cenábamos, Felipe y yo (cit. en Iglesias, 2004: 210).

Aunque el cambio llevó algo más que una noche, la *boutade* no es tan exagerada: el PSOE recorrió en pocos años el mismo camino que otros partidos socialdemócratas en varias décadas. Pero como señala Fernando Aguiar (2006), el verdadero giro del PSOE no consistió en el abandono del marxismo, que era una cuestión más bien ornamental, sino en el abrazo del liberalismo en detrimento de la ideología democrático-republicana que había orientado al partido históricamente. Este giro se apreció tras la victoria electoral de 1982, con la elección de un equipo económico claramente liberal, encabezado por Boyer y Solchaga, en el que las voces más socialdemócratas fueron poco a poco arrinconadas<sup>374</sup>, pero impregnó más aspectos de la política del Gobierno. Pese a ser un asunto controvertido, esta orientación liberal ha sido corroborada –con ciertos matices– por sus propios protagonistas, como atestigua esta cita de Carlos Solchaga:

En la actualidad yo diría que soy más social liberal. Es una etiqueta con la que ya me definí en mis últimos años como ministro [...] En lo que ha sido históricamente la socialdemocracia hay una pasión intervencionista del Estado que yo comparto muy limitadamente, por no decir que no comparto en absoluto (cit. en Iglesias, 2004: 97)<sup>375</sup>.

La caracterización que hace Solchaga para sí mismo puede ser también apropiada para captar la naturaleza del PSOE y de sus políticas: el social-liberalismo puede interpretarse como una combinación de la ideología neoliberal de mercado en el ámbito económico con una cierta preocupación socialdemócrata por el desarrollo de políticas sociales correctivas, en

---

<sup>374</sup> Algunas de esas voces abandonaron sus cargos en los años siguientes: José V. Sevilla Segura (Secretario de Estado de Hacienda) en 1984, Juan F. Martín Seco (Secretario General de Hacienda) en 1987 o Luis de Velasco (Secretario de Estado de Comercio) en 1986

<sup>375</sup> Maravall sostiene, en una línea parecida, que «había dentro del Gobierno diferencias de sensibilidad (...) había algunas concepciones que tomaban los contenidos redistributivos demasiado a la ligera, porque pensaban que tal ver la eficiencia era lo importante. Al fin y al cabo todos los gobiernos tenían que hacer más o menos lo mismo: conseguir equilibrios macroeconómicos [...] Había unos posicionamientos socialdemócratas frente a otros liberales, por utilizar un término que es bastante elocuente» (Maravall cit. en Iglesias, 2004: 39). J. I. Pérez Infante afirma, con más contundencia, lo siguiente: «Es discutible que en ese momento, y en algún momento de los gobiernos del PSOE –aunque yo haya estado implicado en alguno– haya habido una orientación socialdemócrata en los ministerios de Economía. Ha podido haberla en el Ministerio de Trabajo, y en algún otro, pero el Ministerio de Economía, que siempre ha llevado la voz dominante, difícilmente ha tenido un planteamiento socialdemócrata. Hombre: Miguel Boyer, Carlos Solchaga, Pedro Solbes... [...] creo que el planteamiento de los gobiernos del PSOE ha sido siempre de una naturaleza muy neoliberal» (entrevista).

la estela de lo que luego se conocería como la Tercera Vía<sup>376</sup>. Espina (PSOE) justificaba esta orientación, en términos pragmáticos, por la difícil coyuntura económica a la que se enfrentaba el PSOE:

la socialdemocracia española ha tenido una peculiaridad, y es que ha tenido que levantar el acelerador de la distribución y eliminar por completo el freno al crecimiento, porque en caso contrario nos quedábamos sin nada que distribuir<sup>377</sup>.

Pero esta justificación asume precisamente un *trade-off* o dilema entre la eficiencia y la distribución característico del neoliberalismo, y que es bastante dudoso cuando no directamente falso (Jiménez Buedo, 2005; Pontusson, 2005a). La otra justificación recurrente de las políticas del PSOE que no encajaban en la tradición socialdemócrata era que lo importante eran sus *resultados* y no los *instrumentos* utilizados para conseguirlos<sup>378</sup>. Pero los resultados relativos al mercado de trabajo –en términos de empleo, seguridad y salarios– no fueron precisamente buenos, y se apartaban radicalmente de la prioridad concedida por la tradición socialdemócrata al pleno empleo

En cuanto a los aspectos organizativos, la estructura interna del PSOE, comparada con la de otros partidos socialdemócratas, se caracterizaba por la asimetría entre una base minúscula y un cúpula centralizada y poderosa (Kitschelt, 1996). Refiriéndose a este asunto, Maravall explica que

la unidad del partido, más que la expansión de su afiliación, constituyó el objetivo organizativo prioritario [...] La unidad que ofrecía como partido (...) reforzó la acción del Gobierno a partir de 1982, respaldando decisiones que en ocasiones hubieron de ser impopulares (la reconversión industrial, la permanencia de España en la OTAN, el conflicto con la UGT) [pero] contribuyó a generar tendencias de oligarquización en la política interna del PSOE (1991: 50).

---

<sup>376</sup> Muchos dirigentes, como Joaquín Almunia, reivindicaron con posterioridad esta etiqueta: «Conseguimos todos esos avances con unos instrumentos que, teniendo en cuenta la cultura de la época, eran muy heterodoxos. En la actualidad, a esa política se la hubiese llamado la Tercera Vía [...] Pienso que, si en vez de mantener esa esquizofrenia entre el discurso altanero de Boyer y las reticencias y las críticas más o menos soterradas del aparato del Partido, hubiéramos tenido un equipo de comunicación que se hubiera planteado una explicación de nuestras decisiones, habría sido fantástico (...) Habríamos descubierto nosotros la Tercera Vía» (cit. en Iglesias, 2004: 158 y ss.). El propio Anthony Giddens reconoció que el PSOE había sido un representante *avant la lettre* de esta ideología, en unos años en los que incluso el PP reivindicaba que la Tercera Vía era el centro reformista que ellos representaban (ver *El País*, 22-VII-1999).

<sup>377</sup> Entrevista.

<sup>378</sup> «Todo eso se consiguió con políticas que criticaban los que se llamaban a sí mismos socialdemócratas clásicos y auténticos: decían que eran políticas neoliberales. Pero, en la política, ¿qué importa? ¿El instrumento o el resultado?» (Almunia cit. en Iglesias, 2004: 139).

El control del partido por parte del aparato se obtuvo a través de tres mecanismos: el gran poder de la Comisión Ejecutiva Federal, un sistema de representación mayoritaria en las delegaciones de los congresos del partido, y el gran protagonismo del aparato en la elaboración de listas, algo que premiaba la lealtad y castigaba la crítica (Maravall, 1991). Bajo estas circunstancias, las divisiones en el PSOE fueron contadas y no tuvieron grandes repercusiones. Una de ellas se produjo entre los “guerristas” y los “renovadores”, y puede decirse que obedeció a las luchas internas por el poder antes que a una disputa ideológica: Alfonso Guerra se distinguió siempre por una retórica más izquierdista, pero nunca pasó de ahí ni planteó ningún tipo de alternativa a la política económica y de empleo del Gobierno, mientras que el elemento que alutinaba a los “renovadores” era –en palabras de uno de sus cabezas visibles– «contra quién estábamos» (Almunia cit. en Iglesias, 2004: 148)<sup>379</sup>. Ambas facciones buscaron el acercamiento con los sindicatos por motivos tácticos a principios de los años noventa, pero éstos solo obtuvieron el apoyo sincero de la minúscula corriente Izquierda Socialista<sup>380</sup>. La fractura entre guerristas y renovadores se expresó también en tensiones entre el aparato del partido, controlado por los primeros, y el gobierno, donde predominaban lo segundos, sobre todo a raíz de la dimisión de Guerra como vicepresidente del gobierno por un escándalo de corrupción protagonizado por su hermano.

Dentro del gobierno, en todo caso, también coexistieron diferentes sensibilidades, especialmente entre los ministerios del área económica y aquéllos, como Sanidad, Obras Públicas o Educación, que fueron bautizados por el periodista Javier Pradera como «el comando del gasto público» (Iglesias, 2004). Estas divergencias se hicieron especialmente visibles en la relación entre el Ministerio de Economía y el de Trabajo, que respondían de algún modo a sensibilidades más liberales y socialdemócratas respectivamente<sup>381</sup>. Sin embargo, las diferencias eran más de grado que de

---

<sup>379</sup> Algunos autores como Chari (2001) conceden mucha importancia a esta división al identificar a los “renovadores” con el ala derecha o neoliberal del PSOE, y a los “guerristas” con el ala izquierda. Creo que esta identificación es incorrecta, pues aunque todos los liberales fueran “renovadores”, no todos los renovadores pertenecían al ala liberal. Algunos de los guerristas entrevistados también quitan hierro ideológico al asunto. Según Martínez Noval: «esta diferencia entre guerristas y renovadores tiene seguramente un sustrato político e ideológico, pero se explica muy claramente por el desencuentro entre González y Guerra, un desencuentro que tiene una fuerte componente personal» (entrevista).

<sup>380</sup> Puede escucharse la intervención de Antonio García-Santesmases –el líder de esta corriente tras la expulsión de Pablo Castellano en 1987– en el Congreso de Historia Socialista de 2011 en <http://www.teleuned.com/teleuned2001/html/>.

<sup>381</sup> Según Martínez Noval: «El Ministerio de Economía siempre tuvo una posición más ligada al sector financiero, yo comprendo que tiene que estar pendiente del sector financiero,

dirección, y en esas disputas –según un alto cargo de Trabajo– «siempre al final han triunfado normalmente las [posiciones del Ministerio] de Economía»<sup>382</sup>. En resumen, el control del aparato del PSOE limitó muchísimo las posibles divergencias y cuadró a sus dirigentes en torno al liderazgo carismático de Felipe González<sup>383</sup>.

Pero tan importante como su poderoso aparato era su exigua base social. Para explorar los mecanismos que subyacen a la TRP, y en particular para ver en qué medida las estrategias de los partidos coincidirán con los intereses de los trabajadores, hay que prestar atención a las conexiones entre las organizaciones con su base social. El escaso arraigo social del PSOE puede medirse a través de dos indicadores: la ratio de afiliados por el número de votantes del partido (*membership ratio*) y la ratio de afiliados por el número total de votantes (*electoral penetration rate*). El PSOE evolucionó del 1,85 al 2,99 con respecto a la primera, y del 0,37 al 0,85 con respecto a la segunda, a lo largo de los años ochenta (ver gráficos 7.2 y 7.3). Estos datos lo situaban a la altura del PSF francés, pero por debajo de otros partidos hermanos, como el SPD alemán o el LP británico, y a gran distancia del arraigo que disfrutaban el SAP sueco o el SPÖ austriaco. Es decir, si bien el PSOE fue mejorando en ambos indicadores a lo largo del tiempo, dibujando una tendencia opuesta a la del resto de partidos, que perdieron gran parte de su peso social en aquellos años, todavía muy por debajo del apoyo con el que contaban sus homólogos sueco o austriaco.

La falta de penetración social del PSOE contrastaba con su penetración en las instituciones estatales: alrededor de uno de cada tres afiliados ocupaba un cargo público (Camiller, 1986), lo que contribuyó a la formación de redes clientelares que reforzaban el poder de la cúpula y bloqueaban las posibles divergencias. Según Fishman, «para muchos [miembros], y en algunos casos en un nivel que sobrepasaba cualquier otra

---

pero en el Ministerio de Trabajo al sector financiero ni se le conoce ni se le espera. A quien se espera es a los sindicatos. Son dos papeles que están en permanente conflicto, que habitualmente se puede solventar. Insisto: en todo este proceso desde el año 1984 siempre ha habido una disputa entre el Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo» (entrevista).

<sup>382</sup> Entrevista a J. I. Pérez Infante.

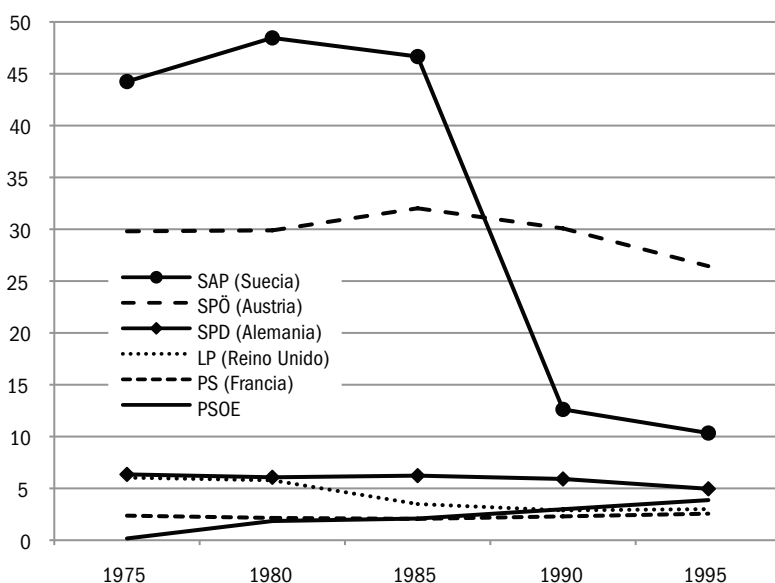
<sup>383</sup> El papel del liderazgo carismático de Felipe González es señalado por Carlos Solchaga como una de las razones por las que fue posible la aceptación dentro del PSOE del giro en política económica al llegar al Gobierno: «el cambio fue debido al reconocimiento de lo que era el nuevo paradigma en la lucha contra la crisis internacional, por un lado, y en segundo lugar, a la aceptación del principio de la realidad. No teníamos margen de maniobra. El partido lo aceptó no por convicción, sino por el enorme poder, por el gigantesco carisma que tenía entonces Felipe González para decir desde el gobierno lo que había que hacer y que es seguido por el partido» (entrevista).

consideración, el partido era visto como una organización que podía facilitar el acceso a cargos públicos y al poder político» (2008: 195). El resultado de todo esto fue, como señala Camiller, que

el PSOE, más que ningún otro de sus grandes partidos hermanos, se había convertido en una organización de funcionarios, que se identificaban principalmente con el aparato del estado como el único instrumento para aplicar la política del partido, y con un líder carismático que a su vez era el presidente del Gobierno (1986: 35).

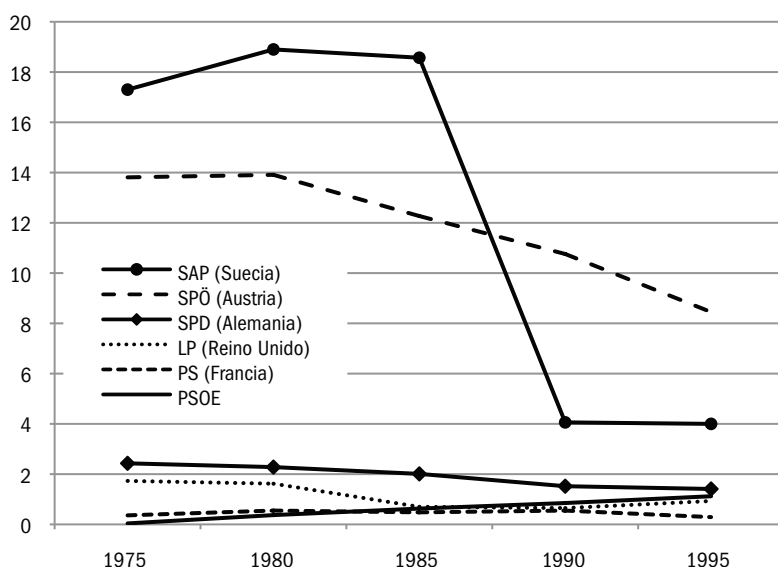
Bajo estas circunstancias, que recortaron las raíces sociales del partido, la relación entre el gobierno y la sociedad se estableció principalmente a través de canales más bien unilaterales como los medios de comunicación o las encuestas, y no tanto a través del diálogo y la rendición de cuentas con asociaciones intermedias como los sindicatos o el propio partido. Uno de los líderes del partido resumía esta situación al declarar: «prefiero 10 minutos de televisión a 10.000 militantes» (cit. en Gillespie, 1991: 429). Todo ello hizo que, en comparación con sus homólogos europeos (el SPD, el SAP o el SPO), la dirección del PSOE disfrutara de «la mayor independencia organizativa y los poderes más grandes para la elaboración de políticas, proporcionando relativamente poca influencia a los militantes del partido, e incluso menos a su base sindical» (Koelble, 1991).

**GRÁFICO 7.2:** Ratio de afiliados/votantes a partidos socialdemócratas



Fuente y nota: Delwit (2005). La abrupta caída del SAP se debe a la desaparición de la afiliación cuasi-automática de los miembros de la LO, el sindicato hermano.

**GRÁFICO 7.3:** Ratio de afiliados/total de votantes en partidos socialdemócratas.



Fuente y nota: Delwit (2005). La abrupta caída del SAP se debe a la desaparición de la afiliación cuasi-automática de los miembros de la LO, el sindicato hermano.

En contraste con su débil base social, el PSOE fue criticado por mostrarse demasiado receptivo a las demandas del poder económico, en especial de la banca. Nicolás Redondo popularizó la expresión del «abrazo aristocrático» –que luego sería utilizada también por otros dirigentes socialistas<sup>384</sup>– para referirse a la buena relación que mantuvieron con la élite económica. En esta buena predisposición intervino el deseo del nuevo Gobierno de ganarse el respeto y la colaboración de unos empresarios tradicionalmente asociados al franquismo, pero probablemente también el hecho de que algunos dirigentes compartieran el origen social y la cultura de esa élite<sup>385</sup>. Carlos Solchaga lo explica así:

<sup>384</sup> Es el caso de Maravall: «Yo creo que la corrupción de los ricos, la de la *beautiful people*, hizo un daño electoral salvaje; también otros casos: no se trataba de corrupción sino de casos de... lo que Nicolás Redondo llamaba el “abrazo aristocrático”, que no era ni siquiera “abrazo aristocrático”, sino el entontecimiento aristocrático más absoluto. Eso sí hizo mucho daño. Esa especie de petulancia, esa arrogancia de gente de alta posición social que, en esos momentos, estaba vinculada al Partido Socialista. Eso también hizo mucho daño» (Maravall cit. en Iglesias, 2004: 89 y ss.). Alfonso Guerra, por su parte, hizo referencia a este problema desde otro ángulo, al declarar tras las elecciones de 1986 que «ya no tenemos que estar en un Gobierno de coalición [con la burguesía], ahora ya estamos sólo los socialistas» (cit. por Almunia en Iglesias, 2004: 178).

<sup>385</sup> Para hacerse una idea de este punto es instructivo leer el libro sobre Miguel Boyer del periodista José Luís Gutiérrez (1991).

Nuestra relación con la llamada *beautiful people* fue una relación que, en la medida en la que existió, estuvo motivada, fundamentalmente, por el interés de estar [y] de tener cerca de una parte del empresariado que, generalmente, había sido muy reaccionario. El objetivo era, simplemente, que nos aceptara y nos comprendiera [...] El pacto necesario con la burguesía de este país, tan reticente al principio con los socialistas, fue una cuestión de tiempo. Quiero decir que la confianza no la suscitas por un discurso (...) La confianza surge cuando ven una forma de actuar, cuando estableces una pauta de comportamiento, cuando acaban por decir: «Bueno, quizás va en la buena dirección» [...] Cuando vieron que todo lo hacíamos conforme al “manual”, y con más decisión y coraje que el que habían empleado los Gobiernos de UCD, lo que había sido desconfianza inicial – «a ver cómo lo hacen estos»– se fue convirtiendo en un respaldo, al principio, tácito, y ya en los primeros años, yo diría casi entusiasta [...] lo que no podía ser era mantener un partido obrerista en manos de los sindicatos, porque seguir la estrategia de los sindicatos es un desastre para el país y para el partido que está en el Gobierno (cit. en Iglesias, 2004: 106-29)

Y ciertamente, el partido *nunca* llegó a estar en manos de los sindicatos. Si bien en los años ochenta todavía se pensaba en el PSOE y la UGT como los dos brazos de la “familia socialista”, esos lazos se fueron debilitando hasta deshacerse. De nuevo, el vínculo entre partido y sindicato enseguida palidece si lo comparamos con el que mantenían sus homólogos europeos: la doble militancia en ambas organizaciones era muy alta entre los miembros de sus direcciones, pero se reducía mucho entre los afiliados de base: alrededor del 50% de los militantes del PSOE y del 12% de la UGT pertenecían también a ambas organizaciones (Astudillo, 1998). Estos porcentajes eran menores entre los afiliados con menor antigüedad (Puhle, 1986), lo que indica que la doble militancia estaba declinando con el tiempo. Lo más importante, en todo caso, es que no existían los mecanismos de participación y control propios de otros partidos y sindicatos europeos, y que la dictadura franquista había impedido que se formara una tradición de prácticas asentadas entre ambas organizaciones. Tampoco existían instituciones corporativistas que aseguraran la participación de los sindicatos en la elaboración de políticas públicas, más allá de la coyuntura política y de las preferencias de los gobiernos.

En resumen, el control del PSOE por parte de la cúpula dirigente, la indiscutible hegemonía electoral, la falta de conexiones con una amplia base social y la ausencia de una tradición socialdemócrata arraigada brindaron al Gobierno socialista un margen de maniobra mucho mayor del que dispusieron otros gobiernos socialdemócratas. Sin esas ataduras, el PSOE pudo aplicar su política económica y social sin el temor a perder su base electoral ni sufrir escisiones por su izquierda. En cierto modo, como he señalado, el PSOE se adelantó a la política de la Tercera Vía

abanderada por el *New Labour* a finales de los noventa, combinando aspectos socialdemócratas y neoliberales en sus políticas. ¿Cómo encajaban en esta estrategia política los sindicatos?

#### 4. EL CONFLICTO ENTRE EL PSOE Y LOS SINDICATOS

Recapitulando, puede decirse que los recursos de poder de la clase trabajadora en España se caracterizaban por una clara asimetría entre partidos (el PSOE) y sindicatos (CCOO y UGT). Mientras que el primero disfrutaba de una clara hegemonía electoral, no disputada por AP/PP por la derecha ni amenazada por un PCE/IU en crisis por su izquierda, y se había hecho con los resortes del poder estatal; los segundos tenían unos niveles de afiliación bastante bajos y carecían de muchos recursos organizativos. Además, el PSOE tenía un amplio margen de maniobra debido al control interno del aparato, la falta de base social y la ausencia de mecanismos de control y participación con su organización hermana, la UGT. Estas circunstancias favorecieron que el PSOE optara –utilizando la expresión de Gourevitch– por “tomar como rehén” a los sindicatos: básicamente, intentó que éstos aceptaran hacer sacrificios en términos de moderación salarial y paz social sin una contrapartida clara en términos de empleo o política social. En cierto modo, se propuso continuar con el tipo de concertación social que se había llevado a cabo durante la transición. Pero las razones que habían empujado a los sindicatos a aceptarla, o habían desaparecido, como en el caso de la consolidación de la democracia, o habían perdido importancia, como la necesidad de fijar las reglas de las relaciones laborales y fortalecer a los sindicatos. Como recuerda Antonio Gutiérrez:

Felipe González, precisamente en los prolegómenos del AES, llegó a decirnos literalmente en una reunión: «quiero para mi gobierno los mismos sacrificios que habéis hecho para los gobiernos de la derecha». Yo le tuve que agregar que estaba profundamente equivocado y que aquello iba a ser el principio del fin de aquel modelo de concertación (...) Los esfuerzos que habíamos hecho, por ejemplo, con los Pactos de la Moncloa, que sin ni siquiera ser convidados de piedra en esas negociaciones, los asumimos por responsabilidad democrática, no por sus contenidos económicos y sociales, que eran muy duros para los trabajadores, sino porque coadyuvaban, aportaban estabilidad al proceso constituyente, no al gobierno de la UCD; o el ANE de junio de 1981, que lo hacemos tras la intentona golpista (...) La concertación, su desnaturalización suprema o máxima llega con Felipe González, cuando él considera que la concertación no es más que una apoyatura, un *aggiornamento* de la estabilidad del gobierno. Entonces, igual que se buscan socios parlamentarios para pactar, si es posible, la estabilidad durante



una legislatura en las cámaras, pues el pacto social era lo mismo, era lo que [le] aportaba la paz social durante la legislatura (entrevista).

Es decir, el Gobierno llevó a cabo una política económica y social que se apartaba de su programa y de sus compromisos –una política que puede caracterizarse como social-liberal– e intentó comprometer a los sindicatos en su legitimación a través de la concertación social, sin ofrecer ninguna contrapartida tangible a cambio. CCOO pronto rechazó entrar en ese juego, pero UGT, pese a su desacuerdo con muchas de las medidas tomadas por el Gobierno, tardó más en modificar su estrategia colaboradora. Los lazos históricos que unían a ambas organizaciones demoraron el divorcio, e hicieron pensar a los dirigentes socialistas que la estrategia de “toma de rehén” daría sus frutos. Pero la UGT terminó rompiendo con el PSOE y desafiando, junto con CCOO, las políticas del Gobierno, en un pulso que finalmente se saldó con la derrota de los sindicatos.

Esta interpretación, en todo caso, contrasta con las que han ofrecido otros autores. Para Carles Boix (1996) la ruptura entre el Gobierno y los sindicatos respondía a las características institucionales de estos últimos:

los sindicatos españoles, pequeños, en su mayor parte en manos de trabajadores cualificados y con contratos permanentes, negociando a nivel sectorial, e imbuidos de una ideología radical respecto al papel del Estado dentro de la economía, no podían aportar la base institucional necesaria para mantener un régimen corporatista [...] de moderación salarial a cambio de más empleo (Boix, 1996: 217).

En la línea del enfoque *insiders-outsiders*, a juicio de Boix los sindicatos se habrían atrincherado en la defensa de los trabajadores estables con una política salarial agresiva, lo que habría obligado al PSOE a aplicar una política económica restrictiva para evitar la inflación. En términos de la teoría de juegos utilizada por este autor, los sindicatos habrían desertado en el dilema del prisionero con el Gobierno, arruinando la posibilidad de una salida cooperativa (moderación salarial a cambio de pleno empleo) y forzando al PSOE a acometer una política estabilizadora y de desregulación laboral.

En un tono más prudente, Javier Astudillo (1998, 2001) resta importancia al desacuerdo *sustantivo* de los sindicatos (en especial, de UGT) con las políticas económicas y sociales llevadas a cabo por el Gobierno socialista, y sostiene que la situación de pluralismo competitivo sindical jugó un papel más destacado: la competencia en las elecciones sindicales empujaría a los sindicatos a satisfacer las demandas inmediatas de los trabajadores en cuanto la economía mejorase, en detrimento de los objetivos a largo plazo, a riesgo de perder su base electoral. Eso explica, según

Astudillo, que UGT apoyara al PSOE de 1982 a 1986 y dejara de hacerlo de 1987 a 1996, cuando la política económica y social en ambos periodos fue básicamente la misma.

El principal inconveniente de la interpretación de Boix es que no se ajusta a los hechos<sup>386</sup>. Los sindicatos *sí* aceptaron una política de moderación salarial en el periodo que va de 1977 a 1986, pero a cambio *no* recibieron como contrapartida nada parecido al pleno empleo o políticas sociales marcadamente redistributivas. En otras palabras, cooperaron en el dilema del prisionero hasta que los repetidos incumplimientos del PSOE en términos de empleo y política social, especialmente tras la recuperación económica, les condujeron a retirar su colaboración. Como escribe Royo: «fue el gobierno el que primero puso en peligro la crucial relación entre la UGT y el PSOE al incumplir sus compromisos con el movimiento obrero» (2000: 173). Pero incluso a partir de entonces es difícil atribuir a los sindicatos una política salarial agresiva en interés de los *insiders*: primero, porque los incrementos salariales eran inferiores a los incrementos de la productividad y no afectaron decisivamente a la aumento de la inflación (como ilustran los datos 1987 recogidos en el capítulo 3); y segundo, porque muchas de sus reivindicaciones como la ampliación de la cobertura de la prestación por desempleo, la ampliación de las pensiones no contributivas, o el control de la contratación temporal iban dirigidas precisamente a los *outsiders*.

La interpretación de Astudillo acierta al considerar ciertos rasgos institucionales específicos –como el pluralismo competitivo sindical– de cara a explicar la estrategia de los sindicatos. No cabe duda de que los resultados electorales fueron considerados por las direcciones de UGT y CCOO a la hora de establecer sus estrategias, pero es discutible que les condujeran a una miopía cortoplacista. El defecto básico de esta interpretación, en todo caso, es que minusvalora el verdadero problema de fondo: el desacuerdo de los sindicatos con las políticas económica y de empleo del Gobierno socialista. Según Astudillo, el hecho de que UGT se mostrara de acuerdo con estas políticas durante la primera legislatura del PSOE hace que este factor no puede explicar la ruptura posterior. Pero en su minucioso estudio archivístico, Astudillo parece perder de vista que el distanciamiento fue muy progresivo (con hitos como la ley de 40 horas, el recorte de las pensiones o la reconversión industrial) y que ya durante la primera legislatura del PSOE fue desarrollándose una reflexión en el seno de los sindicatos que valoraba negativamente la política del gobierno,

---

<sup>386</sup> Y no sólo en este aspecto, según Julio Carabaña (2001) Boix también sesga la evolución de los resultados electorales para encajarla en su explicación.

como ilustran estas declaraciones de Nicolás Redondo: «UGT ha mantenido una política de sacrificios sin contrapartidas por parte del Gobierno»<sup>387</sup>.

En realidad, lo más sorprendente es que los sindicatos aceptaran durante tanto tiempo una concertación social cuyos resultados eran medios en términos de empleo: durante los primeros seis años de gobierno socialista los salarios reales se habían estancado y habían caído seis puntos frente a los beneficios en la distribución de la renta, el desempleo había crecido del 16% al 20%, la temporalidad laboral se había disparado a partir de 1984 y ciertos puntos del AES habían sido incumplidos por el Gobierno. Pero lo más importante, en todo caso, era que las demandas de los sindicatos difícilmente podían verse satisfechas si el PSOE continuaba con su política económica. La constatación de que la política del gobierno no podía conciliarse con las reivindicaciones de los trabajadores la resumió Redondo en un célebre debate televisivo cuando acusó a Solchaga de «haberse equivocado de trincheras»<sup>388</sup>.

El problema de fondo, por tanto, era el choque entre dos proyectos diferentes: uno asociado a los esquemas de la socialdemocracia “clásica” y otro identificado con la nueva ideología de mercado, que más tarde se conocería como la Tercera Vía, y al que me he referido aquí como “social-liberalismo”. Las diferencias entre ambos proyectos tenían que ver tanto con el contenido sustantivo de las políticas públicas como con el papel que conferían a los sindicatos en su elaboración.

En el plano *sustantivo* de las políticas los sindicatos perseguían una serie de objetivos asociados tradicionalmente a la socialdemocracia: como la prioridad de la lucha contra el desempleo, la extensión de los derechos sociales, una redistribución de la riqueza en favor del trabajo y la mejora de las condiciones de empleo de los trabajadores. Todos ellos –con excepciones como la universalización de la sanidad– habían sido postergados a una segunda fase en la que, tras «modernizar la economía española y hacerla más competitiva [se lograría] el pleno empleo, la redistribución de la riqueza y la ampliación del Estado social» (Merkel, 1995: 320), de modo que los sindicatos exigían que se restaurase la “deuda social” contraída durante la crisis. Zufiaur (UGT) lo explica así:

Más allá de las reivindicaciones concretas, el giro social significa una nuevo enfoque de la política económica, un enfoque distinto en la política de empleo, en la protección social, en la redistribución de la riqueza y en la participación y el avance de la democracia económica [...] Yo estaría de acuerdo en definir ese gi-

---

<sup>387</sup> *El País*, 12-II-1984. Ver la cita de Zufiaur sobre el AES recogida en el capítulo 2.

<sup>388</sup> *El País*, 20-II-1987.

ro como la realización de una política más socialdemócrata frente a la que se viene practicando, que se puede definir sin temor a equivocarse como liberal (Zufiaur cit. en Burgess, 1995: 223)<sup>389</sup>.

Pero el conflicto también hacía referencia al papel de los sindicatos en la elaboración de las políticas públicas. Mientras los sindicatos buscaban obtener el protagonismo y la interlocución que disponían sus homólogos en otros países europeos con gobiernos socialdemócratas e instituciones corporatistas, el Gobierno socialista rechazaba avanzar por ese camino con el argumento de que no podía estar en manos de los sindicatos<sup>390</sup>. En el testimonio de los dirigentes del PSOE es recurrente la referencia de la derrota del laborismo británico en 1979 como resultado de su supeditación a los sindicatos<sup>391</sup>, aunque su parecido con la realidad española fuera bastante dudoso. En cambio, apenas se tomó como modelo la exitosa experiencia escandinava en la que los sindicatos contaban con un protagonismo indiscutido. De este modo, los sindicatos corrían el riesgo de verse relegados a un papel secundario y pasivo. Como señalan Recio y Roca:

El sindicato esta invitado básicamente a apoyar medidas previamente decididas por el gobierno. Si el resultado era efectivo, se celebraba; pero si no, el sindicato era sistemáticamente acusado de defender intereses egoístas, los intereses de los empleados frente a aquéllos de los desempleados (Recio y Roca, 2001: 186).

Y así fue. En cuanto los sindicatos (en especial, UGT) rompieron definitivamente con el PSOE pasaron a ser el blanco de una serie de críticas, entre las que sobresalía la de ser representantes de intereses particularistas y

---

<sup>389</sup> Viendo estas reivindicaciones de los sindicatos parece temerario afirmar que estaban «imbuidos de una ideología radical respecto al papel del Estado dentro de la economía», como afirmaba Boix, o que no entendían la «apuesta del Gobierno por una economía de libre mercado», como critica Javier Solana (cit. en Iglesias, 2004: 203), pues se ajustan fielmente al programa del sindicalismo de cualquier país europeo. Resulta curioso que una de las formas de defenderse del PSOE fuera acusar a la UGT de tener «una visión del papel de la izquierda anclada en la tradición y en la historia frente a una visión mucho más moderna» (Solchaga, 1997: 147). Almunia lo expresaba más crudamente: «¿Quién es Nicolás Redondo para decirnos a nosotros qué es de izquierdas y qué no, si probablemente él se ha quedado muy viejo, muy antiguo, para saber definitivamente qué es la izquierda?» (cit. en Iglesias, 2004: 175).

<sup>390</sup> Como declaró Álvaro Espina: «El Gobierno no puede ser un rehén en manos de ningún grupo de interés» (cit. en Aguilar y Roca, 1991: 53).

<sup>391</sup> Ver, por ejemplo, estas declaraciones de Felipe González: «Ahí está una de las raíces del problema del laborismo británico, cuyo programa está, a mi juicio, excesivamente condicionado por la presencia sindical en la elaboración de esa oferta a los ciudadanos», en *El País*, 11-II-1989. En Jones (2013) puede verse una interpretación distinta de la derrota de James Callaghan tras «el invierno del descontento».

defensores de los privilegios de los trabajadores estables<sup>392</sup>. Uno de los más elocuentes críticos fue Ludolfo Paramio (1988), intelectual del PSOE, quien tras un erudito repaso de la tradición teórica marxista llegaba a la siguiente conclusión:

quizá Lenin tuviera paradójicamente razón, quizá los sindicatos no eran capaces de asumir los intereses históricos del conjunto de los trabajadores, y, por tanto, la representación de tales intereses correspondía a los partidos políticos. Un partido socialista debería entonces dejar caer a los sindicatos al mismo ámbito de particularismo en el que ya se encuentran los colegios profesionales o las sociedades filatélicas, sin mayor remordimiento de conciencia (Paramio, 1988: 34-35)

Aguilar y Roca (1991) han subrayado la ironía de que en este discurso convergieran dos elementos de tradiciones históricamente reñidas con la socialdemocracia: el recelo liberal ante cualquier grupo organizado y la supeditación leninista del sindicato al partido. Pero lo importante era que esta posición apuntaba al horizonte de un “socialismo sin sindicatos”, todo un punto de inflexión en la socialdemocracia. En los cálculos de algunos dirigentes socialistas estaba que los escasos costes electorales de prescindir de los sindicatos podían verse compensados por un mayor margen de maniobra para aplicar sus políticas.

La base material que hacía posible esta idea era la mencionada asimetría de recursos de poder entre el PSOE y los sindicatos: mientras que el primero disponía de una indiscutible hegemonía electoral, los segundos seguían siendo los “parientes pobres” de la democracia. En esa tesitura, el PSOE se propuso “tomarlos como rehenes” –por seguir con la metáfora de Gourevitch– confiado en que no se atreverían a plantearles un desafío de la magnitud de la huelga del 14-D. Todo eso cambió a finales de los ochenta, cuando el divorcio en la familia socialista se hizo realidad. Pero tampoco entonces la idea del “socialismo sin sindicatos” se consideró seriamente. Los sindicatos mostraron una indudable capacidad movilizadora que, si bien no se tradujo en una derrota electoral del PSOE, sí que contribuyó a erosionar su imagen y sus apoyos. Lo que se impuso fue una estrategia más pragmática de tira y afloja, que intentó atraer a los sindicatos ofreciéndoles diversas contrapartidas (como el “giro social” que se produjo tras el 14-D) sin modificar sustancialmente la política económica y de empleo. De lo que se trataba no era de borrar a los sindicatos del mapa (como vimos, ni siquiera el PP lo hizo<sup>393</sup>), sino de reducir

---

<sup>392</sup> Maravall, por ejemplo, sostiene que «en ocasiones las reivindicaciones sindicales no coincidían con los intereses generales y eran más corporativistas que igualitarias» (1991: 66) pero no dice en qué ocasiones ni por qué motivos lo eran. Ver también Solchaga (1997: 145).

<sup>393</sup> En realidad, ni siquiera la CEOE apostaba, en aquellos años, por esa estrategia. Fabián Márquez recuerda el conflicto entre PSOE y los sindicatos en estos términos: «se vio como una

su protagonismo y el alcance de sus reivindicaciones, que, sin ser radicales, chocaban con la política económica del Gobierno. Así pues, no se llegó al punto de romper definitivamente con los sindicatos, pero sí que se impuso una retórica antisindical, que se activaba en cuanto se entraba en conflicto con estos. La cultura del movimiento obrero se veía cada vez como un incómodo residuo del pasado, que no encajaba con la modernidad en la que el país se había embarcado.

En el transcurso de ese tira y afloja que va de 1988 a 1994 ambas organizaciones, PSOE y sindicatos, fueron midiendo sus fuerzas y las de su adversario, con la coyuntura económica (crecimiento, primero; recesión, después) como transfondo, tal y como he relatado en la primera parte de esta tesis. El desenlace de este pulso fue la derrota de los sindicatos: no sólo porque no consiguieran sus reivindicaciones, sino porque tuvieron que reubicarse en una posición de subalternidad. Utilizando un lenguaje bélico, puede decirse que los sindicatos ganaron algunas batallas, como la huelga general del 14-D y el giro social posterior, pero que fue el gobierno del PSOE quien se impuso en la guerra, al seguir aplicando, sin modificaciones sustanciales, una política económica restrictiva, una política social austera y una política de empleo desreguladora. Con todo, no se deben menospreciar los resultados de la etapa de conflicto: no sólo las conquistas concretas, agrupadas bajo el rótulo del “giro social”, sino también la visualización de la precariedad laboral como un problema social. El conflicto no sólo *no* «debilitó el impulso reformista del Gobierno» –como sostiene Maravall (1991: 66)–, sino que lo impulsó: sin él muchas de las conquistas posteriores al 14-D (ver capítulo 3) no se habrían conseguido o se habrían conseguido más tarde.

---

preocupación. Había muchos que lo veían como una oportunidad para arrancarle conquistas al Gobierno socialista, pero eran los ingenuos. Desde luego, Cuevas no lo vio nunca como una oportunidad [...] Es decir, que la CEOE desde el principio fue partidaria de no dinamitar la concertación social y de mantenerla abierta [...] Hubo siempre matices, se manifestaron esos matices a finales de los 70 [...] en aquel momento se produce ese debate, y los que ahora son ultra-liberales pues dijeron lo mejor es dinamitar la estructura laboral franquista y empezar de cero, para resumir un poco el debate, y la inmensa mayoría no quiere empezar de cero, no quiere la conflictividad que el tema supone. Y hay un dato que lo demuestra con toda claridad, cuando negociamos el acuerdo del año 79 y el del año 80: en el año 79 acabamos con 187 millones de horas perdidas por huelgas, al año siguiente bajó la cifra al 60%, y al año siguiente bajó otro 40%. Y hemos estado, instalados durante años en 100 millones. Entonces, cuando hoy en día la doctrina ultraliberal que existe, y tiene representantes en la CEOE, pues sigue defendiendo lo que defendían hace treinta años: dinamitemos el sistema, el mejor sindicato es el que no existe, etcétera... Tonterías. El empresariado sabe lo que yo estoy diciendo, que al final, esto es una cosa de dos, y que el sindicato va a seguir existiendo. No solamente porque está en la Constitución (...) sino porque los trabajadores, por muy cabreados que estén con los sindicatos, van a tener unos sindicatos para defender sus intereses. Siempre. Los ilusos empresarios no son tan ilusos, dicen: mejor concertar que no hacerlo» (entrevista).

Pero la derrota de los sindicatos detuvo ese impulso y ratificó los cambios en el mercado laboral. La resolución del conflicto entre el PSOE y los sindicatos puede explicarse por la mencionada asimetría de poder que existía entre ellos. Favorecido por una indiscutida hegemonía electoral, los costes para el PSOE no fueron desastrosos: sufrió un progresivo deterioro electoral en 1989, 1993 y 1996, pero éste fue también producto de los escándalos de corrupción. La mejor prueba de que las elecciones y la movilización discurrían por lógicas diferentes fueron las elecciones convocadas tras el 14-D, en las que el PSOE revalidó su mayoría absoluta. La baja tasa de afiliación y la ausencia de lazos como los que existían en otras socialdemocracias europeas amortiguó el desgaste electoral y lo hizo asumible para el PSOE. Los sindicatos no encontraron, además, ninguna expresión política que pudiera representar el descontento, aparte de las minoritarias Izquierda Socialista dentro del PSOE e IU/PCE fuera. Además, la estructura interna del PSOE y el sistema electoral semi-proporcional bloquearon cualquier posibilidad de una escisión seria como la que viviría el SPD alemán en 2005. Por el lado de los sindicatos se fue imponiendo la sensación de que los pocos frutos de la estrategia del conflicto no compensaban el desgaste organizativo que suponía. Si bien no se vieron castigados por una pérdida de afiliación ni de voto en las elecciones sindicales, los dirigentes que tomaron el relevo a mediados de los noventa prefirieron optar por una política de «buena vecindad» con el Gobierno. A eso probablemente no sea ajena la debilidad organizativa de los sindicatos en términos de afiliación y autonomía financiera (si bien sobre este delicado asunto no hay datos fiables).

El resultado del conflicto fue doble. Por un lado, debe interpretarse como una derrota: los sindicatos no consiguieron sus objetivos y, lo que quizá sea más importante, de ahí en adelante rebajaron sus reivindicaciones para ajustarlas a lo que percibían como posible: tras chocar con los límites impuestos por la política económica del Gobierno, se acomodaron a una nueva posición de relativa subalternidad y se limitaron a criticar medidas concretas sin intentar hacer rectificar la orientación general de la política económica de los siguientes gobiernos. Por otro lado, se produjo una “laicización” de las relaciones entre partidos y sindicatos, de modo que éstos dispusieron, en cierto modo, de una mayor independencia (en particular, UGT respecto al PSOE), algo que todos los actores valoran positivamente<sup>394</sup>. Como señala Cándido Méndez: «Las relaciones entre UGT y

---

<sup>394</sup> «[El] aprendizaje de la autonomía, del distinto papel del sindicato y de los partidos, de la acción sindical y de la acción de gobierno es complejo y requiere tiempo y criterios claros. Aquí lo hemos aprendido de forma un tanto traumática. Es posible que ello, además de

PSOE se deben desdramatizar, pero aquella vinculación estrecha que tuvimos nunca va a volver»<sup>395</sup>. Pero es importante distinguir estos dos resultados: aunque resulte paradójico, la independencia de los sindicatos respecto a sus partidos hermanos fue simultánea a una mayor supeditación a los sucesivos Gobiernos, interrumpida por protestas y huelgas generales contra medidas concretas, pero que no cuestionaban tan seriamente la política económica a como lo habían hecho durante los años del conflicto. En cierto modo, el tipo de concertación de los años del *boom* financiero-inmobiliario puede interpretarse como una suerte de “corporativismo competitivo” (Rhodes, 2001) en el que los sindicatos ofrecían moderación salarial de cara a mejorar la competitividad de la economía, pero sin obtener contrapartidas claras a cambio (Baccaro y Lim, 2007).

En esa tesitura, puede decirse que los sindicatos, a pesar del indudable reconocimiento institucional, continuaron siendo los “parientes pobres” de la democracia. En cuanto se han atrevido a salirse, aunque fuera puntualmente, del guión de la concertación social, han recibido todo tipo de críticas, de las cuáles la más injusta, a la luz de lo visto en el capítulo anterior, sea probablemente la de tener una herencia franquista. Pero vale recordar que esta crítica, enarbolada en la actualidad por dirigentes neoliberales como Esperanza Aguirre, fue pronunciada muchos años antes por una diputada del PSOE<sup>396</sup>.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

En este capítulo he explorado los aspectos organizativos de partidos y sindicatos –los “recursos de poder” del movimiento obrero– así como las relaciones que mantuvieron entre ellos a lo largo de este periodo, de cara a examinar sus efectos en el proceso de desregulación laboral que estoy estudiando. Para ello he empezado explicando cómo ha abordado esta problemática la TRP, y he subrayado su escasa atención a la estructura interna de las organizaciones, las divergencias en sus objetivos y los conflictos a los que esto puede conducir. A continuación he estudiado en detalle el caso que nos ocupa, que representa un ejemplo particularmente interesante de esta última posibilidad. De este modo, he analizado la “transición sindical” que condujo a la creación del mapa sindical en Es-

---

traumático, no haya sido inútil y sirva para desterrar esquemas del pasado y permita establecer en el futuro una dialéctica más *laica*» (Zufiaur cit. en Astudillo, 1998: 29)

<sup>395</sup> *El País*, 11-IV-1994.

<sup>396</sup> En 1992 la diputada socialista Carmen Romero, a la sazón esposa de Felipe González, declaró que «los sindicatos tiene aún una herencia franquista muy fuerte», ver *El País*, 28-VI-1992.



paña y he expuesto con cierto detalle la situación de los sindicatos y el PSOE, antes de explorar la conflictiva relación entre ellos que caracterizó el proceso estudiado, y que he caracterizado como una “toma de rehenes” de los sindicatos por parte del PSOE como consecuencia de la asimetría de poder, favorable a este último, que existían entre ellos.

Esta situación favoreció la aplicación de una política de desregulación laboral en dos sentidos. Por un lado, la asimetría de poder entre el PSOE y los sindicatos permitió al primero contar con la colaboración inicial de los segundos (al menos, de UGT) y sortear luego su capacidad de veto. Por otro lado, la estructura interna del PSOE facilitó la aplicación de esa política sin temer las protestas de una militancia pequeña y formada por muchos cargos públicos, ni la aparición de una corriente interna o una escisión crítica con su deriva liberal. La respuesta de los sindicatos, que tras superar sus rencillas y establecer la unidad de acción fueron capaces de llevar a cabo con éxito dos huelgas generales (y una de media jornada) puso en peligro la estrategia del PSOE y le forzó a dar el “giro social” de 1989-1992, pero no consiguió modificar la orientación general de su política ni detener las reformas laborales de 1992 y 1994. En esas circunstancias, los sindicatos –tras un relevo traumático de sus respectivas direcciones– dieron un giro en su estrategia de cara a buscar el entendimiento con el Gobierno. He defendido que este giro puede interpretarse como la aceptación de la derrota de los sindicatos, que a partir de entonces rebajaron sus reivindicaciones y asumieron *de facto* las reformas laborales anteriores, dando lugar a un nuevo equilibrio más desfavorable para ellos y para los trabajadores.

En resumen, la situación de asimetría de poder entre el PSOE y los sindicatos hizo posible que, en una situación en la que los objetivos y las estrategias de ambos divergían, el primero fuera capaz de imponer los suyos, no sin resistencia de los segundos. Cabe preguntarse también por la razón por la que el PSOE tuvo unos objetivos y una estrategia que se apartaban de la tradición socialdemócrata. Ya hemos señalado que la falta de conexión con una amplia base social en la clase trabajadora y el acercamiento a los empresarios facilitó ese giro. En el capítulo siguiente veremos cómo la falta de una tradición socialdemócrata arraigada en el tiempo allanó el camino para la influencia de las ideas neoliberales.

En todo caso, debe aclararse que esta situación no es exactamente *específica* del caso español. Si bien durante la época de postguerra la relación que conocieron partidos y sindicatos dentro de la socialdemocracia se ajustaba bien a la metáfora de los dos brazos, a partir de los años setenta diversos factores –como la transformación de la estructura de clase o la influencia neoliberal en la socialdemocracia– empezaron a poner en

riesgo esa colaboración (Howell, 2001; Howell y Daley, 1992). Pero en España el debilitamiento de la relación se produjo de una manera específica: llevó a un conflicto abierto y se saldó con la derrota de los sindicatos. De este modo, los recursos de poder del movimiento obrero mostraron sus limitaciones, y las políticas remercantilizadoras aplicadas conformaron un régimen de empleo caracterizado por la posición subordinada de los trabajadores.



## El poder de las ideas

Las reformas en España se han hecho en el Ministerio de Trabajo, y en el Ministerio de Trabajo los economistas han tenido muy poca influencia.

Juan F. Jimeno, economista del Banco de España.

Yo creo que como en todas las reformas laborales de los últimos treinta años en España, y fuera de España, lo que se buscaba era una mayor creación de empleo dando un mayor margen de flexibilidad a la gestión de los recursos humanos en la empresa.

Francisco J. González de Lena, Secretario General Técnico del Ministerio de Trabajo (1991-96).

### INTRODUCCIÓN

En el capítulo anterior hemos observado cómo las distintas preferencias (y creencias) de los actores que acaparaban los recursos de poder de la clase trabajadora en España condujeron a la ruptura y el conflicto entre ellos. Esta circunstancia nos invita a preguntarnos por el modo en que se conforman esas preferencias. La TRP parte de un supuesto problemático y que no puede darse por sentado: que los partidos de izquierda y los sindicatos defenderán los intereses de la clase trabajadora, a través de determinadas políticas públicas, dentro de los límites de una democracia capitalista. Pero no siempre resulta sencillo fijar esos intereses, y menos aún saber cuáles son las políticas más apropiadas para conseguirlos. Además, mientras que este enfoque presupone que bajo la categoría «partidos de izquierda» se agrupan formaciones similares, lo más probable es que, como hemos visto, la naturaleza, los fines y los medios de tales partidos varíen en el tiempo y en el espacio, en función de su contexto histórico particular (Keman, 1990). Todo esto nos remite a un asunto que la TRP ha pa-

sado mayormente por alto: el papel de las ideas en la conformación de las preferencias y las estrategias de los actores que protagonizan este tipo de procesos.

En verdad, los partidarios de la TRP sí han prestado cierta atención a las ideas, en especial en los estudios histórico-comparados, pero no han considerado seriamente su poder explicativo. La atención se ha dirigido principalmente a dos niveles distintos. Por un lado, a la relevancia de la orientación ideológica de los partidos socialdemócratas y de las ideas económicas que conformaron su acción de gobierno: para el éxito sueco en los años treinta, por ejemplo, se ha enfatizado la importancia de la estrategia pragmática liderada por Per Albin Hansson y Ernst Wigforss al frente de la dirección del SAP (Esping-Andersen, 1985), así como la influencia de las ideas de la Escuela de Estocolmo o de los economistas de la LO Gösta Rehn y Rudolf Meidner en las políticas aplicadas (Stephens, 1979). Pero aunque estas circunstancias aparecen en las narraciones históricas, no se saca ninguna implicación teórica de ellas. El segundo nivel que aparece en algunas aportaciones de la TRP ha sido la hegemonía ideológica y la producción de la opinión pública. Para autores como Stephens, una de las expresiones de los recursos de poder era la capacidad del movimiento obrero de contrarrestar «el poder de fabricar opinión de la burguesía con el dominio de los medios y todo tipo de instituciones, públicas y privadas» (1979: 135). Pero de nuevo, esto no ha conducido a una reflexión más sistemática. En ambos casos, las ideas aparecen como instrumento de los intereses, y su difusión como reflejo de la distribución de los recursos de poder, de modo que se rechaza, implícitamente, que posean importancia por sí mismas.

En la minuciosa narración histórica de los capítulos anteriores hemos visto, sin embargo, cómo la relevancia de las ideas las sobresale en todo el proceso: desde la primera reforma del gobierno socialista hasta el acuerdo bilateral auspiciado por el PP, la idea de «flexibilidad del mercado de trabajo» aparece recurrentemente en el discurso hegemónico como la principal solución a los problemas del empleo. Esta idea está asociada a toda una visión del funcionamiento de la economía, así como de su relación con el Estado y la sociedad, que se había propagado en aquellos años gracias al ascenso del neoliberalismo. De este modo, el cometido de este capítulo es examinar cuál fue la influencia de estas ideas en el proceso de desregulación laboral que estamos estudiando, e indirectamente ver hasta qué punto y de qué modo la TRP puede ser reformulada a la luz de la relevancia de este aspecto.

El capítulo está dividido en cinco apartados. En el primero, se exponen algunas consideraciones teóricas para el estudio empírico de las ideas

y su relación con los intereses, y se presenta el concepto de “paradigma de políticas”; en el segundo, se hace un recorrido por la evolución del “paradigma de la flexibilidad” a través de los principales hitos en su surgimiento y difusión; en el tercero, se examina la difusión en España de este paradigma por medio del análisis de los diagnósticos y las prescripciones propuestos por los economistas para los principales desequilibrios del mercado de trabajo (el desempleo y la temporalidad); en el cuarto se explora la influencia de los economistas y sus ideas en el diseño y aplicación de las sucesivas reformas laborales; y, por último, en el quinto, se presentan las conclusiones para nuestro caso y las implicaciones para la teoría de los recursos de poder.

## 1. CONSIDERACIONES TEÓRICAS

Afirmar que las ideas importan en los fenómenos sociales es una verdad de Perogrullo que muy pocos se atreverán a contradecir. El desacuerdo comienza a propósito de las razones y los mecanismos por los que las ideas resultan relevantes. Entre las diferentes controversias que despierta la consideración sociológica de las ideas una de las más recurrentes es la de su relación con los *intereses*: ¿son las ideas simples instrumentos en manos de los actores sociales que reflejan los intereses de éstos o por el contrario son fuerzas que gobiernan a estos actores y moldean sus intereses? La conocida metáfora de Max Weber se hacía eco de este problema:

Son los intereses, no las ideas, quienes dominan inmediatamente la acción de los hombres. Pero las “imágenes del mundo” creadas por las “ideas” han determinado, con gran frecuencia, como guardagujas, los raíles en los que la acción se ve empujada por la dinámica de los intereses (Weber, 1998: 204).

Pero las ideas pueden guiar la dinámica de los intereses de dos modos diferentes<sup>397</sup>. Veámoslo considerando el ejemplo de la economía, que es el que nos interesa en este caso. Las ideas son decisivas a la hora de realizar un diagnóstico de los problemas o desequilibrios y de formular las medidas políticas necesarias para resolverlos: es decir, funcionan como un *medio* para obtener determinados fines (por ejemplo, en función de si uno desea reducir el desempleo o la inflación deberá seguir una u otra política). Pero las ideas también contribuyen, de un modo más sutil, a determinar los *fines* que deben perseguirse (por ejemplo, si es prioritario

---

<sup>397</sup> Ciertamente –como observa Mark Blyth (2002: 38)– no es sencillo deslindar las ideas de los intereses: se trata de una distinción *analítica* que contribuye al propósito del análisis, pero no de una distinción *sintética* sobre su separación efectiva en la realidad.

reducir el desempleo o atajar la inflación). De ese modo, se produce una mezcla inseparable entre los aspectos positivos (cómo funciona la economía) y normativos (cómo debería hacerlo), y esa mezcla suele desbordar los límites de la esfera económica y postular una visión global de la sociedad, hasta el punto de que Eric Hobsbawm ha sugerido que en la disputa entre keynesianos y neoliberales las ideas económicas «racionalizaban un compromiso ideológico, una visión *a priori* de la sociedad humana» (1996: 406). De algún modo, en las ideas económicas pueden rastrearse los tres modos de interpelación ideológica a los que ya me he referido: ¿qué existe?, ¿qué es bueno o deseable? y ¿qué es posible?

En este sentido, a la hora de estudiar la influencia política de las ideas éstas no deben considerarse como entidades aisladas sino más bien como paquetes más o menos coherentes. Algo similar a lo que Peter Hall ha llamado “paradigmas de políticas” (*policy paradigms*)<sup>398</sup>: un conjunto relativamente coherente de ideas y principios que especifica cómo definir los problemas sociales y económicos, qué clase de objetivos pueden y deben perseguirse a través de las políticas públicas, y qué tipo de medidas son las más apropiadas para conseguir tales objetivos (Hall, 1992). Según Hall, podemos distinguir tres niveles de intervención política: «los objetivos generales que guían una política en un determinado campo, las técnicas o instrumentos de política pública usados para alcanzar tales objetivos, y las medidas particulares tomadas con tales instrumentos» (1993: 278). Mientras que los cambios en los dos últimos niveles se producen dentro de un mismo paradigma, los cambios en el primero implican el cambio de todo un paradigma, que incluye también la visión prevaleciente sobre la naturaleza de la vida económica, su relación con la sociedad y el papel que le corresponde al Estado. Es en estos casos, que como veremos se producen en tiempos de crisis, donde las ideas económicas tienen un papel decisivo a la hora de configurar las políticas públicas.

El concepto de paradigma de políticas es parecido, en muchos aspectos, al de “régimen de políticas” (*policy regime*) de Adam Przeworski (2001). Según este autor, que en un determinado momento las medidas adoptadas por los gobiernos apenas varíen en función de su ideología política no equivale a que la política carezca de importancia. Esas medidas responden a un régimen de políticas públicas particular que, en algún sentido, se ha mostrado exitoso, y se sigue, de uno u otro modo, por los diferentes partidos: «lo que importa es quién lleva la voz cantante: quién

---

<sup>398</sup> La traducción más fiel de *policy paradigm* sería “paradigma de políticas públicas”, pero es una expresión tan aparatosa que prefiero traducirla como “paradigma de políticas” (e igualmente, *policy regime* como “régimen de políticas”).

define los objetivos, quién dispone de teorías más persuasivas, quién tiene mejores ejemplos para demostrar, quién puede reducir el espacio del oponente» (Przeworski, 2001: 314). El caso británico ofrece un ejemplo elocuente: si en 1956 el laborista Tony Crosland escribía que los conservadores habían tenido que competir electoralmente «suscribiendo en gran parte políticas que hace veinte años se asociaban a la izquierda», medio siglo más tarde Margaret Thatcher confesaba que su mayor logro político había sido «Tony Blair y el nuevo laborismo» (cit. en Jones, 2013: 301). La clave reside, por tanto, en qué ideas se hacen con la hegemonía en el debate público y marcan la agenda de los partidos.

La relevancia de las ideas económicas se exagera en tiempos de crisis: los agentes deben hacer frente a una situación de incertidumbre, y el conjunto de ideas a su disposición se convierte en un asunto decisivo. En ese momento, cuando las viejas recetas parecen dejar de funcionar, surgen las condiciones para las innovaciones políticas y los cambios de paradigma. Hay que señalar, no obstante, que la crisis no es un dato completamente dado: una parte de todo el proceso consiste en “construir” la crisis a través de relatos causales (*causal stories*) (Stone, 1989) que la doten de sentido y la hagan inteligible. Como señala Hay: «la movilización de la percepción de la crisis (...) lleva consigo la formación y el triunfo de una ideología simplificadora que debe encontrar y construir puntos de resonancia con una multitud de experiencias separadas» (1999: 321). Uno de los aspectos clave del relato causal de la crisis es delimitar *qué* forma parte del problema y *qué* de su solución.

Que algunas ideas económicas triunfen en la agenda política y se impongan sobre otras rivales no depende necesariamente del hecho de que sean verdaderas o prácticas. Como afirma Milton Friedman: «lo importante en el mundo de las ideas no es qué es verdadero, sino qué es lo que la gente cree que es verdadero» (cit. en Blyth, 2002: 45)<sup>399</sup>. Y tampoco es necesario que se muestren más exitosas a nivel pragmático a la hora de resolver problemas. Es importante retener esto para prevenir el sesgo racionalista de algunos autores, según el cual las ideas son aceptadas, incluso por los adversarios políticos, a través de un proceso de aprendizaje bayesiano basado en la acumulación de evidencia a su favor (Przeworski, 2001). Si bien esto puede suceder así, no tiene por qué hacerlo: los actores pueden asumir como ciertas ideas que no lo son. Las razones para creer en la verdad o la bondad de determinadas ideas depende tanto de las propiedades internas de éstas como del complejo contexto en el que

---

<sup>399</sup> De algún modo, esto hace referencia al primer tipo de interpelación ideológica señalado por Therborn que he presentado en el capítulo 1.



toman vida<sup>400</sup>. Pero lo importante es que una vez que se han impuesto como verdaderas a ojos de la opinión pública, es difícil cuestionar su adecuación a la realidad. En opinión de Hall, el marco interpretativo de los paradigmas de políticas «es influyente precisamente porque buena parte de él se da por sentado y no es susceptible de escrutinio como un todo» (1993: 279).

Esto vale para las creencias tanto de la gente común<sup>401</sup> como de los actores políticos, que en ocasiones asumen como algo natural un conjunto de ideas que resultan bastante dudosas –evocando aquella imagen foucaultiana según la cual son los sujetos quienes son «hablados» por los discursos, y no al revés (Foucault, 2010). Por esa razón, a veces resulta insatisfactorio reducir las ideas a simples instrumentos en manos de los actores para defender sus intereses: muchas veces –y esto puede apreciarse en las entrevistas realizadas a dirigentes y cargos políticos– son los actores quienes parecen estar en manos de ciertos discursos. Finalmente, y como no podía ser de otro modo, las ideas que conforman un paradigma de políticas también penetran en el discurso de los propios científicos sociales, cuyos conceptos y teorías se ven colonizados por esta *doxa* común (Streeck, 2008). Esta circunstancia dificulta la tarea de un escrutinio crítico de tales ideas, especialmente en el caso de la economía, ya que su pátina científica y su arsenal modelizador con frecuencia resulta intimidatorio.

Por supuesto, que un paradigma de políticas se haga hegemónico no excluye la posibilidad de que sea rechazado por algunos actores o reciba críticas abiertas de otros. El mundo de las ideas se convierte en un confuso campo de batalla, incluso cuando no todos los actores son plenamente conscientes de esta contienda. Como señala Hall, las luchas por el poder y la disputa de las ideas suelen ir de la mano –de algún modo, una de las

---

<sup>400</sup> Es archiconocida esta afirmación de John Maynard Keynes: «Las ideas de los economistas y los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de lo que comúnmente se cree [...] Los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto». Sin embargo, se corre el riesgo de exagerar la importancia de las ideas si se pasa por alto las circunstancias que facilitan o dificultan su influencia: las ideas neoliberales de pensadores como Friedrich von Hayek, por ejemplo, fueron despreciadas en el momento de su formulación y triunfaron treinta años más tarde. Por esa razón, es conveniente matizar la afirmación de Keynes con la advertencia de John Stuart Mill: «las ideas, *a menos que otras circunstancias conspiran a su favor*, no tienen por lo general una eficacia rápida o inmediata en los asuntos humanos» (cit. en Hall, 1989a: 390; subrayado mío).

<sup>401</sup> Veánse las instructivas anécdotas relatadas en Blyth (2002: vii) y Przeworski (2001: 327).

ideas recurrente de Foucault<sup>402</sup>. Por eso, que finalmente se imponga un «conocimiento común» compartido por los diferentes actores (Culpepper, 2008), no debe hacernos pensar que eso ocurre naturalmente, sino más bien como resultado de un proceso conflictivo. Mark Blyth (2002) ha señalado que es importante insertar la influencia de las ideas dentro de un modelo “secuencial” y señala cinco efectos que éstas pueden tener. Primero, las ideas reducen la incertidumbre asociada a los tiempos de crisis: son marcos interpretativos que proporcionan una explicación de cómo opera la vida económica y recetas para su adecuado funcionamiento. Segundo, las ideas posibilitan la formación de coaliciones socio-políticas al redefinir los intereses de los actores frente a la crisis y sus soluciones: en función del diagnóstico de la crisis se establecen determinados fines comunes que sirven como base para la acción colectiva. Tercero, las ideas sirven como armas en el conflicto, abierto tras la crisis, por definir la crisis y las políticas que pueden darle solución. Cuarto, las ideas actúan como recetas institucionales para diseñar la forma y el contenido de las instituciones que han de suceder a aquellas deslegitimadas por la crisis. Y quinto, una vez que se han construido nuevos arreglos institucionales, las ideas posibilitan su estabilidad gracias a un conjunto de convenciones ampliamente aceptadas.

Hasta ahora he hablado de las ideas como si tuvieran vida propia, pero lo cierto es que su aparición, difusión e influencia sólo es posible gracias a una red de actores e instituciones. En este sentido, debe prestarse atención a lo que Haas llama “comunidades epistémicas”: «una red de profesionales con reconocido conocimiento experto y competencia en un campo particular y una voz autorizada en el conocimiento relevante dentro de ese campo» (1992: 2). Estas comunidades de expertos desempeñan un papel fundamental a la hora de fijar socialmente –retomando a Therborn– qué existe, qué es posible y qué es deseable. En nuestro caso, los economistas se han convertido en una de las figuras más sobresalientes del conocimiento experto, y aunque su credibilidad se haya resentido últimamente, lo cierto es que todavía gozan de mucho predicamento. Tampoco deben perderse de vista los dos tipos de instituciones en las que se integra esta comunidad epistémica: la universidad y los *think tanks*. Si bien los segundos son más visibles y controvertidos, la primera realiza

---

<sup>402</sup> En realidad, aunque Hall y Foucault provienen de tradiciones muy distintas (la ciencia política norteamericana, el primero; la filosofía francesa, el segundo) sus trabajos guardan un aire de familia: en cierto modo, en el concepto de “paradigma” resuenan los ecos de conceptos foucaultianos como “episteme” o “discurso”. Pueden verse sendos estudios de las ideas, en clave más foucaultiana, aplicados al caso del desempleo y la flexiguridad en Serrano (2009) y Keune y Serrano (2013) respectivamente.

una labor ideológica fundamental a la hora de formar a los economistas, que luego participarán, de diversos modos, en el análisis, diseño y aplicación de las políticas públicas, bajo una determinada visión del mundo. Por último, la influencia de las ideas económicas y de los economistas puede producirse a través de diferentes medios: el más conocido es aquél en el que los análisis y recomendaciones de la comunidad epistémica, representada por ejemplo por una “comisión de expertos”, son adoptados por un determinado gobierno; pero existen medios más indirectos e impersonales en los que es más complicado identificar a los actores, como cuando los presupuestos que componen un paradigma de políticas son asumidos por los políticos y funcionarios; así como medios más directos, como cuando los propios políticos forman parte de esa comunidad epistémica.

Descubrir los mecanismos causales por los que las ideas tienen influencia en la reconstrucción de los procesos sociales no se una tarea sencilla: una cosa es que las políticas públicas guarden afinidad con determinadas ideas, y otra distinta que respondan efectivamente a ellas. Para explorar ese nexo causal vamos a combinar los dos procedimientos recomendados por Alexander George (cit. en Yee, 1996): el procedimiento de la congruencia (*congruence procedure*) y el del rastreo del proceso (*process tracing*). El primero, para el que me basaré principalmente en el análisis de las publicaciones e informes, nos permitirá comprobar hasta qué punto las políticas aplicadas eran consistentes con las ideas económicas que parecían guiarlas. El segundo, para el que utilizaré principalmente los testimonios recogidos en las entrevistas, nos permitirá averiguar hasta qué punto estas ideas intervinieron efectivamente, prestando atención a los actores y episodios concretos de todo este proceso. Esto último es especialmente importante para ordenar temporalmente causas y efectos y evitar anacronismos, un riesgo muy presente debido a la evolución simultánea de la aceptación de las ideas, el posicionamiento de las instituciones, las preferencias de los actores, y la orientación de las políticas. Hay que advertir, no obstante, que, debido al carácter nebuloso de las ideas, resulta francamente complicado llegar a conclusiones definitivas, por lo que deberemos conformarnos con mostrar la plausibilidad de la hipótesis de que las ideas económicas neoliberales jugaron un papel importante en el proceso de desregulación que estamos estudiando.

## 2. EL PARADIGMA DE LA FLEXIBILIDAD: TEORÍA E HISTORIA

La idea básica que ha está detrás de las reformas laborales en las últimas décadas es ésta: los desequilibrios del mercado de trabajo (en especial, el desempleo) se deben a las rigideces impuestas por su regulación institucional, y las soluciones consisten en dotar de flexibilidad a su funcionamiento, eliminando o reduciendo esas rigideces. Esta idea articulaba todo un paradigma de políticas: el “paradigma de la flexibilidad”, que era la expresión, en el campo del mercado de trabajo, del “paradigma neoliberal” de política económica que sucedió, a finales de los años setenta, al “paradigma socialdemócrata-keynesiano”, dominante durante las tres décadas anteriores.

Para entender el ascenso del neoliberalismo deben tomarse en consideración sus múltiples caras. Stephanie L. Mudge (2008) ha señalado tres fundamentales: su cara *intelectual*, plasmada en una familia de autores y obras gestada durante la posguerra mundial, su cara *burocrática*, cristalizada en las políticas públicas (liberalización, desregulación, privatización, monetarismo, etc.) impulsadas desde el Estado, y su cara *política* –en sentido amplio–, basada en un “sentido común”, que incluye también una dimensión moral (Fourcade y Healy, 2007), acerca del papel y los límites del Estado respecto a la sociedad y los individuos. El hilo conductor de las tres caras es la centralidad del mercado como principio regulador de la vida social. Según Mudge, es importante prestar atención a la intersección de estas tres caras para captar la profunda influencia del neoliberalismo e ir más allá de lo que podría ser su caricatura. En este sentido, el triunfo del neoliberalismo en las últimas décadas no estaría representado tanto por la política de Margaret Thatcher, como por la influencia, más sutil, que ha tenido sobre la socialdemocracia occidental a la hora de reorientar su discurso y sus políticas –en un sentido parecido a la influencia que tuvo ésta durante las décadas anteriores. El paradigma de política económica neoliberal es, de este modo, un paquete de instrumentos y medidas dirigido a diagnosticar y solucionar los problemas que habían surgido tras la crisis de los años setenta, mientras que lo que he llamado el paradigma de la flexibilidad era su ramificación en relación al mercado de trabajo. Pero el cemento de ambos paradigmas es ese sentido común que componía la cara *política* del neoliberalismo.

¿Qué debemos entender –y qué se entendía en aquel entonces– por *flexibilidad laboral*? El concepto de flexibilidad laboral o del mercado de trabajo, es un concepto notablemente vago y equívoco. En un exhaustivo ensayo bibliográfico publicado a mediados de los años ochenta, Maryse Gaudier señalaba que, ya por aquel entonces, el concepto había recibido

diversas críticas por «cambiante, ambiguo, elusivo, contradictorio, proteico, confuso y ambivalente» (1987: 38). Quizás todos esos rasgos se convirtieron, paradójicamente, en el secreto de su éxito, al permitir un uso bastante flexible –valga la redundancia– del concepto, ajustando sus significados y connotaciones a cada circunstancia particular<sup>403</sup>. Como afirmó lapidariamente el economista Robert Reich<sup>404</sup>: «rara vez en el discurso internacional un término ha pasado tan rápidamente de la obscuridad al sinsentido sin ningún periodo intermedio de coherencia» (cit. en Brodsky, 1994: 53). En este apartado voy a realizar un breve recorrido por la tortuosa evolución del paradigma de la flexibilidad, prestando especial atención a los documentos más influyentes de organismos como la OCDE o la Comisión Europea, de cara a reconstruir sus principales rasgos.

En los primeros años setenta, la referencia a la flexibilidad laboral todavía guardaba importantes afinidades electivas con los movimientos sociales del ciclo de luchas de 1968 (Boltanski y Chiapello, 2002). Como botón de muestra puede servir un artículo del economista Gösta Rehn (1973) –por aquel entonces secretario de la OCDE para asuntos de empleo– en el que defendía una mayor flexibilidad en la vida laboral, enfatizando la posibilidad de disfrutar de periodos de no-trabajo, para incrementar la libertad de elección y la calidad de vida de los trabajadores. Resulta significativo que uno de los diseñadores del exitoso modelo sueco de mercado laboral se hiciera eco de las críticas al trabajo provenientes de las luchas de los años sesenta. Pero creo que es bastante erróneo presentar el triunfo posterior de las ideas neoliberales como la continuidad de las reivindicaciones *soixante-huitards* –tal y como hace Tony Judt (2010)–, pues el contenido del concepto de “flexibilidad” es totalmente distinto, si no contradictorio<sup>405</sup>.

Pocos años más tarde fue publicado el famoso *Informe McCracken* (1977), un encargo de la OCDE a un equipo de expertos para analizar la crisis económica los años setenta. La preocupación ya no era mejorar la calidad de vida o el margen de elección de los trabajadores, sino sentar

---

<sup>403</sup> Otros autores expresan la misma idea: «a primera vista, la flexibilidad –cuyo feo contrario sería la “rigidez”– parece ser un término paraguas que cubre todo aquello que los empresarios consideran deseable» (Streeck, 1987: 284), o: «la flexibilidad parece haberse convertido en una palabra atrapa todo para todo lo que los empleadores encuentran deseable y para cualquier receta prescrita por los asesores políticos para luchar contra el desempleo y la pérdida de competitividad» (Regini, 2000: 14).

<sup>404</sup> A la sazón secretario de Trabajo durante el primer mandato de Bill Clinton (1993-1997).

<sup>405</sup> De hecho, y aunque no sea el tema que nos ocupa, sería más correcto interpretar el triunfo de las ideas neoliberales como el resultado de la *derrota* de las luchas de 1968.

las bases para superar los problemas de inflación y desempleo. Para conseguir ese objetivo, había «una considerable necesidad de *incrementar la flexibilidad de los mercados de trabajo*» (McCracken, 1977: 223). El significado de la flexibilidad era ya notablemente distinto, pero todavía estaba anclado en el paradigma socialdemócrata-keynesiano: no se proponía desregular las formas de contratación o de fijación de salarios, sino políticas para facilitar el ajuste de la oferta y la demanda (servicios públicos de empleo, reciclaje profesional, subsidios para la movilidad geográfica, la contratación o el desarrollo regional, integración de jóvenes y mujeres, etc.) que en su mayor parte se basaban en la intervención pública. Sin embargo, el informe ya dejaba caer que «la tendencia hacia una menor flexibilidad en los mercados de trabajo *puede ser una de las principales razones* por las que en los últimos años la tasa de paro en la cima del ciclo haya aumentado rápidamente en la mayor parte de países» (McCracken, 1977: 28; subrayado mío).

Aunque en los primeros años ochenta la posición de organismos como la OCDE fuera bastante moderada<sup>406</sup>, las ideas neoliberales empezaban a abrirse camino gracias a las victorias electorales de Margaret Thatcher en Reino Unido (1979-1990) y Ronald Reagan (1981-1989) en Estados Unidos, así como al fracaso de la política keynesiana del primer gobierno de François Mitterrand. Este transfondo político, caracterizado por el triunfo de las *reaganomics*, tuvo importantes efectos en los análisis y las propuestas sobre el mercado de trabajo. Según Melvin Brodsky, «a la altura de 1984, muchos economistas identificaban la *Eurosclerosis*, o los mercados de trabajo ineficientes e inflexibles, como una razón adicional para explicar los crecientes niveles de desempleo en Europa» (1994: 54)<sup>407</sup>. En el mismo sentido, Hedva Sarfati y Catherine Kobrin señalan que la flexibilidad pasó «de ser un medio para facilitar el ajuste a corto plazo [...] a convertirse en una estrategia general y multifacética aplicable, en el medio y largo plazo, a cualquier campo de la actividad económica, social e industrial» (Sarfati y Kobrin, 1988: 2). Empezaba a tomar forma, de una manera progresiva, el paradigma de la flexibilidad, articulado alrededor de la creencia en que la flexibilidad era *la* solución a los males del mercado laboral, como una ramificación del paradigma neoliberal

---

<sup>406</sup> Según un documento de aquel año: «la tendencia a largo plazo a mejorar los estándares sociales es y debería ser irreversible; lo que puede hacerse es atenuar los efectos de tal mejora sobre el mercado de trabajo» (*OECD Observer*, 10).

<sup>407</sup> Es curioso porque en 1984 (la fecha de la primera reforma analizada en esta tesis) se publicaron dos importantes trabajos, a caballo entre la sociología y la ciencia política, sobre las políticas exitosas contra el desempleo (Scharpf, 1991b; Therborn, 1989), y ninguno de ellos consideraba seriamente la flexibilidad laboral como una solución.

(una de cuyas cristalizaciones fue el llamado “consenso de Washington”<sup>408</sup>).

En 1985 un grupo de economistas<sup>409</sup> elaboró un informe, a petición de la Comisión Europea, titulado *Employment and Growth in Europe: a Two-Handed Approach*, que postulaba la combinación de una política estimuladora de la demanda y una política flexibilizadora de la oferta. Aunque el informe no representaba la postura oficial de la Comunidad Económica Europea, tuvo bastante influencia<sup>410</sup>. En lo relativo al mercado de trabajo, el contenido del informe queda resumido en esta cita:

El crecimiento firme del empleo requiere la supresión de muchas rigideces. Cuánta flexibilidad es necesario reintroducir y de qué forma particular depende de las circunstancias. Sin embargo, *la dirección es clara*, y la idea clave debería ser –además de la supresión de las más flagrantes restricciones– ampliar el menú de opciones disponibles para los empresarios y trabajadores (Blanchard et al., 1985: 30; subrayado mío)

Esta apuesta genérica por la flexibilidad se plasmaba en recomendaciones como la introducción de contratos temporales, una mayor permisividad en la regulación sobre el tiempo de trabajo o la necesidad de más flexibilidad y dispersión salarial. Junto a estas medidas, y para acompañar en el medio plazo una estrategia de reformas estructurales en el largo plazo, este grupo de economistas recomendaban otras de estímulo de la oferta (como las bonificaciones fiscales a la inversión o los subsidios a la creación de empleos) y de la demanda (como una bajada de impuestos o una política monetaria menos restrictiva). A corto plazo incluso sugería el establecimiento de programas de contratación temporal para parados de larga duración y formas de repartir el trabajo. Y si bien se consideraba el riesgo de que la introducción de contratos temporales creara un mercado dual,

---

<sup>408</sup> El término “consenso de Washington” fue acuñado por John Williamson, quien aclara el sentido original del término y se defiende de las malinterpretaciones posteriores en Williamson (2008). Puesto que en la formulación original no había ninguna referencia explícita al mercado de trabajo, al actualizar la idea Williamson argumenta que es el mercado el que más urge liberalizar. Su argumento central puede resumirse en esta frase: «hay una abundante literatura económica que concluye que el efecto neto de facilitar el despido de los trabajadores es un incremento neto del empleo» (Williamson, 2008: 27). La idea debía parecerle tan obvia a Williamson que no cita ninguna referencia de esa «abundante literatura económica».

<sup>409</sup> Los expertos eran: Olivier Blanchard (actual economista jefe del FMI), Rudiger Dornbusch, Jacques Drèze, Herbert Giersch, Richard Layard y Mario Monti (primer ministro de Italia durante el gobierno técnico de 2011-12); todos ellos pertenecientes al CEPS (*Centre for the European Policy Studies*).

<sup>410</sup> La editorial de la influyente revista *Papeles de Economía Española* pronto se hizo eco de él, y Samuel Bentolila, en la entrevista realizada, afirma que el planteamiento de Blanchard en este informe debería haber guiado la política contra la crisis actual.

la conclusión a la que llegan es que «esta estructura dual entre dos tipos de trabajadores empleados (estables y temporales) es mucho menos obje-  
table que la actual estructura dual que tiene empleados por un lado y  
desempleados por otro» (Blanchard et al., 1985: 31).

El siguiente hito en esta evolución fue el llamado *Informe Dahrendorf* (OECD, 1986b). Este informe fue un encargo de la OCDE a un grupo de expertos presidido por el sociólogo alemán Ralf Dahrendorf, y fue publicado junto a otro de carácter más técnico que presentaba la eviden-  
cia empírica acumulada en aquellos años (OECD, 1986a). Por su conte-  
nido, el informe puede situarse en el tránsito del paradigma keynesiano al  
neoliberal: no sólo porque diera un significado bastante impreciso a la  
“flexibilidad” («la capacidad de los individuos, en la vida económica y  
en particular en el mercado de trabajo, para renunciar a sus hábitos y  
adaptarse a circunstancias nuevas») sino porque reconocía que «no es  
una panacea para todos los males de la sociedad y de la economía [sino]  
uno de los factores –y no el más importante– de los que depende el pro-  
greso económico y social»<sup>411</sup>. Aunque el informe levantaba acta del fracaso de la gestión keynesiana de la crisis, todavía no asumía un recetario  
neoliberal para crear empleo: prueba de ello es que advertía de que «no  
hay que sobrevalorar los cambios en la protección al empleo» y argumen-  
taba que «la flexibilidad interna puede sustituir eficazmente a la flexibili-  
dad externa».

La orientación ambivalente del *Informe Dahrendorf* puede apreciarse  
también en el hecho de que, por un lado, asumía el “paradigma de la  
flexibilidad” como algo necesario, y por el otro, reconociera sus tensio-  
nes y limitaciones: «la cuestión fundamental que se plantea es la de cómo  
conciliar la deseable seguridad en el empleo con la necesaria flexibilidad  
del mercado de trabajo [para lo cual] no existe una serie de medidas [...] que pueda aplicarse con idéntico éxito a todos los países». Así pues,  
aunque el informe contenga algunas ideas del paradigma keynesiano,  
como la referencia a «mejorar la calidad de vida y del trabajo» o la  
apuesta por un «pacto social» para evitar que «la flexibilidad del merca-  
do de trabajo se convierta en un arma que un grupo utilice contra otro»,  
lo cierto es que asume el marco interpretativo sobre el que se moverá el

---

<sup>411</sup> En otro lugar se dice: «por lamentable que sea, es forzoso reconocer que, aunque la flexibilidad del mercado de trabajo tenga ciertos efectos sobre el empleo y el paro, la mayoría de las medidas examinadas en este informe están lejos de ofrecer solución a los grandes problemas sociales de nuestra época».



debate a partir de entonces: la *necesidad* de flexibilizar el mercado laboral para conseguir una economía competitiva<sup>412</sup>.

Este informe, junto al otro de carácter más técnico, fueron traducidos y publicados en España por el Ministerio de Trabajo, y constituyeron la expresión pública más conocida de un trabajo de investigación y debate dentro de la OCDE a mediados de los años 80. Muchos de estos debates están recogidos en un volumen editado por Lluís Fina (1991), donde recopila los informes que escribió, en calidad de miembro de la delegación española en el Comité de Mano de Obra de la OCDE, para el Ministerio de Trabajo. Lo que se desprende del examen, crítico y ponderado, que hace Fina de estos debates, es que en aquellos años la postura de la OCDE era todavía ambigua y prudente: el “paradigma de la flexibilidad” estaba en una fase formativa, y todavía contenía muchos elementos del paradigma keynesiano. Debe señalarse que por aquellos años también aparecieron algunas obras académicas que impulsaron el debate, como el seminal trabajo de Michael Piore y Charles Sabel (1984) sobre la “especialización flexible”, pero la conexión entre estos nuevos métodos de producción o formas empresariales y la necesidad de mayor flexibilidad en el mercado laboral no resulta nada clara.

El ascenso del paradigma de la flexibilidad corrió parejo a la evolución de algunos hechos: la mejor prueba empírica de su adecuación parecía ser el éxito de Estados Unidos, con un mercado laboral más flexible, para crear empleos<sup>413</sup>. En aquéllos años se popularizó el término *Euroclerosis*, introducido por el influyente economista alemán Herbert Giersch<sup>414</sup> con el propósito de criticar la incapacidad de los países europeos para dinamizar la economía y reducir el desempleo por culpa de las rigideces que los maniataban. Un editorial posterior de *The Economist* lo expresaba crudamente: «La realidad habla por sí sola: Estados Unidos es un éxito espectacular como productor de puestos de trabajo, en contraste con Europa, que representa un fracaso» (*The Economist*, 1996). Esta idea influyó notablemente en la forma de entender el problema del desempleo de muchos gobernantes, incluso de aquéllos que declaraban no querer

---

<sup>412</sup> El informe también considera secundariamente el uso de empleos atípicos (como la contratación temporal y a tiempo parcial) y la «distinción entre un núcleo de trabajadores estables y una franja marginal de trabajadores móviles». Ambos aspectos, que en todo caso ocupan un lugar secundario en la discusión, presentan riesgos para la vulnerabilidad de los trabajadores que el informe tiene en cuenta, pero en general se presentan como cambios viables con aspectos positivos.

<sup>413</sup> Como reconocen algunos de los economistas entrevistados y el propio Carlos Solchaga (1997: 175).

<sup>414</sup> Herbert Giersch fue, además, presidente del Club Mont Pelerin, el conocido *think-tank* pionero en la elaboración y difusión de las ideas neoliberales.

imitar el modelo norteamericano. Como ha mostrado Pontusson (2005a), sin embargo, la oposición del éxito de EEUU frente al fracaso de Europa es falaz, porque dentro del viejo continente muchos países tuvieron resultados tan buenos como EEUU en términos de empleo sin poseer regulaciones más flexibles<sup>415</sup>.

El paradigma de la flexibilidad fue imponiéndose poco a poco. En 1993 se publica el libro blanco de la Comisión Europea *Crecimiento, competitividad y empleo*, cuyos análisis y medidas representan un claro giro respecto a la indefinición anterior. El análisis de las causas del alto desempleo se centra en las rigideces del mercado de trabajo, y su corolario es la necesidad de cambios radicales:

Atacar las fuentes de los problemas actuales de desempleo requiere una clara ruptura con el pasado [...] Puede no ser una cura milagrosa, pero hay una necesidad de una profunda reforma del mercado de trabajo (Comisión Europea, 1993: 53 y 140).

Esta idea se traducía en las siguientes medidas: inversión en educación y formación; mayor flexibilidad en las empresas, tanto externa como interna; mayor descentralización de la negociación colectiva; reducción de los costes laborales (especialmente de los trabajadores no cualificados); y una profunda revisión de las políticas de empleo. La congruencia con el “paradigma neoliberal” también se extendía al plano macro-económico:

Debería introducirse mayor flexibilidad en la economía en general [en particular, para conseguir un marco que] apoye las fuerzas del mercado, en lugar de constreñirlas, como ha ocurrido en el pasado [y reformas] estructurales para incrementar la competitividad de la industria europea y eliminar las rigideces que frenan su dinamismo.

Si bien el objetivo era un crecimiento sostenido e intensivo en empleo (se proponía crear 15 millones de empleo, para reducir el paro a la mitad a la altura del año 2000), la prescripción de política económica respondía a la ortodoxia neoliberal: estabilidad monetaria, control del déficit presupuestario y moderación salarial. En esta cita puede observarse el núcleo del “paradigma de la flexibilidad”:

Hay un acuerdo unánime en el hecho de que los mercados de trabajo no funcionan eficientemente, con una falta de flexibilidad [...] y un ajuste inadecuado de la oferta de trabajo a las necesidades del mercado [...] Esta rigidez es la causa

---

<sup>415</sup> La contrapartida del “milagro” norteamericano, además, era que produjo una gran polarización en la estructura de empleos con un importante sesgo racial (Wright y Dwyer, 2003), por no hablar de que parte de su menor tasa de desempleo podía explicarse por su mayor tasa de encarcelación (Western y Beckett, 1999).

profunda de los costes laborales relativamente altos, que han crecido más en Europa que entre nuestros homólogos comerciales (Comisión Europea, 1993: 140).

Aunque el documento intentara matizar que los cambios propuestos «no significan simplemente una desregulación de los mercados laborales europeos», sino más bien un «sistema de regulación e incentivos remodelado, racional y simplificado» (expresión notablemente eufemística), y apostaba por el «consenso social y la actitud cooperativa» como instrumentos para conseguirlo, lo cierto es que la lógica argumental, y las referencias a un excesivo gasto público, a una regulación que favoreciera a la empresa (*enterprise-friendly*) o a los desincentivos introducidos por la protección social, respondían perfectamente al paradigma neoliberal.

A mediados de los años noventa, por tanto, la flexibilidad se había encumbrado como la receta idónea para solucionar el desempleo y otros problemas del mercado de trabajo. El símbolo del triunfo de este paradigma de políticas laborales fue la publicación del famoso *The OECD Jobs Study* (OECD, 1994a, 1994b), donde se sistematizaba y sintetizaba la evidencia acumulada durante más de una década por esta institución, y se recogían diez recomendaciones que marcaban la agenda de reformas de los diferentes gobiernos. Es cierto –como advierte Fina (2001)– que el contenido literal de estas recomendaciones no era tan radical como a veces se sugiere, pero el giro respecto a las posturas anteriores que acabamos de citar es claramente apreciable, y es fácil encontrar en ellas los ecos de las ideas neoliberales. El contenido del informe, tanto en su parte analítica como en su parte propositiva, responde a lo que he denominado “paradigma de la flexibilidad”: la apuesta por las políticas desreguladoras es más decidida, y el discurso que las enmarca bastante más claro, aunque todavía permanezcan ciertas referencias a consideraciones sociales. Esta cita recoge, de algún modo, el espíritu del informe:

El mensaje político de este informe es inequívoco: no debe abordarse el alto desempleo intentando detener el ritmo del cambio, sino restaurando la capacidad de las economías y sociedades para adaptarse a él [...] No existe una receta única para el pleno empleo, pero hay un menú de medidas que pueden ayudar a mover a las economías de la OCDE hacia un mayor empleo con buenos empleos.

Es decir: hay que adaptarse al cambio –aunque no se explique en qué consiste, ni qué aspectos suyos son socialmente deseables y cuáles no– y se dispone de un variado menú de medidas para hacerlo –aunque casi todos los platos de ese menú compartan un sabor liberal. Las políticas de mercado de trabajo que recomienda la OCDE son éstas: flexibilizar las regulaciones del tiempo de trabajo; rebajar las prestaciones por desempleo para que no «afecten» al funcionamiento del mercado laboral; modificar las

provisiones de protección del empleo que «inhiban» la expansión del empleo; y dotar de mayor flexibilidad a los salarios y costes laborales, «eliminando las restricciones que impiden a los salarios reflejar las condiciones locales y los niveles individuales de cualificación, en especial de los jóvenes» (OECD, 1994b: 43). Todas ellas responden al “paradigma de la flexibilidad” y se apoyan en la idea de que tales regulaciones desincentivan a los empresarios a ofertar empleos, y a los trabajadores a buscarlos, atribuyendo a esa “rigidez” la causa de la evolución del desempleo. El propio informe reconocía que la creación de nuevos empleos estaría concentrada en empleos con bajos salarios, pero advertía de que «las políticas que inhiban la creación de tales empleos deben ser evitadas», asumiendo que una mayor desigualdad era el precio de un menor desempleo<sup>416</sup>.

La posibilidad de utilizar otros instrumentos políticos para afrontar el desempleo ha desaparecido: las políticas macroeconómicas recomendadas responden también a la nueva ortodoxia, que enfatiza la necesidad de poseer unas finanzas públicas saneadas y tener la inflación bajo control; y la intervención del Estado (por ejemplo, a través del empleo público) se ve limitada por la imposibilidad de aumentar el gasto público sin incurrir en déficits o aumentar los impuestos. Una posible excepción es el énfasis que se hace en las políticas activas del mercado de trabajo, abanderadas por la socialdemocracia escandinava en los años sesenta, pero este tipo de políticas puede tener significados y desarrollos tan diferentes (Bonoli, 2010), que la referencia a ellas debe interpretarse como un ejemplo de transferencia de la responsabilidad a los trabajadores y no como una apuesta por una política de empleo dirigida a protegerles.

En el éxito del “paradigma de la flexibilidad” no sólo intervinieron estas instituciones supranacionales, u otros *think-tanks* de inspiración neoliberal. Otro factor relevante, que puede pasar desapercibido, es el contenido de la teoría económica convencional y su evolución a lo largo de aquellos años. Aunque es un tema complejo sobre el que apenas me puedo extender, es importante señalar que la propia formación que reciben los economistas sesga su visión en un sentido favorable al “paradigma de la flexibilidad”, como han constatado críticamente algunos de ellos. A juicio de Guy Standing<sup>417</sup>:

Todos los economistas aprenden algo de economía laboral, y las herramientas adquiridas como estudiantes moldean la forma de pensar los mercados de traba-

---

<sup>416</sup> Esta creencia es refutada por John Schmitt y Johnatan Wadsworth (2005).

<sup>417</sup> Guy Standing fue coordinador para temas de empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1985 a 1992

jo para el resto de sus vidas. Al nivel micro, el trabajador oferta trabajo a cambio de un salario, y las curvas de oferta y de demanda se cruzan. Aunque se manda a los estudiantes a clases de antropología, sociología e historia a aprender sobre clases y relaciones sociales, el modelo de la demanda y la oferta permanece como el principal modo de mirar a los mercados laborales (Standing, 1999: 30).

El resultado de esta formación básica –como señalan Paul Gregg y Alan Mannig– es el siguiente:

debido a su educación, en la que se da un énfasis exagerado a los modelos perfectamente competitivos, los economistas son fácilmente persuadidos de que la regulación del mercado de trabajo reduce el funcionamiento eficiente de los mercados de trabajo [...] Lo que resulta asombroso es que tan sólo las fuentes de ineficiencia que empoderan a los trabajadores hayan recibido serios análisis. Esta fuerte creencia *a priori* influye en la lectura e interpretación de la evidencia empírica y conduce a un análisis unilateral de las políticas públicas (Gregg y Manning, 1997: 418-19).

En el corazón de estas simplificaciones teóricas puede observarse la despolitización de las relaciones laborales que he criticado en el primer capítulo. La identificación de la flexibilidad con la eficiencia<sup>418</sup> –una ecuación, como ya se ha señalado, bastante dudosa en el caso del mercado laboral– tiene como efecto el ocultamiento de las relaciones de poder en las relaciones laborales: cualquier interferencia institucional en el funcionamiento del mercado de trabajo era vista como una fuente potencial de ineficiencia, y tendía a evaluarse únicamente a través de este prisma. Los efectos que una u otra medida podían tener sobre el intercambio disputado entre empresarios y trabajadores eran sistemáticamente ignorados dentro del paradigma de la flexibilidad, y cuando aparecían lo hacían de un modo totalmente secundario. La evolución de la economía como disciplina científica en aquellos años contribuyó de algún modo a reforzar esta visión. Las diversas corrientes neoclásicas desplazaron a otros enfoques heterodoxos y se cerraron al diálogo con otras disciplinas (Torres y Montero, 2005). En aquellos años se popularizó la idea de que existía una “tasa natural de paro” (o, en su formulación alternativa, la NAIRU: *Non-Accelerating Inflation Rate Unemployment*) que venía a naturalizar los altos niveles de desempleo, al tiempo que excluía la gestión de la demanda como un instrumento para crear empleo. Como resumían Richard Layard, Stephen Nickell y Richard Jackman en *Unemployment*, una obra

---

<sup>418</sup> Como explica Rafael Muñoz de Bustillo, «en el léxico del economista (...) un mercado es flexible si los ajustes a corto plazo de precios y cantidades (salarios y empleo) producen un equilibrio entre la oferta y la demanda» (Muñoz de Bustillo, 2005: 20).

de referencia en los años 90: «los únicos elementos que influyen en el nivel de actividad de equilibrio son los factores relacionados con la oferta» (1991: 451).

Uno de los problemas de esta visión reduccionista es que excluye muchos aspectos del mercado laboral: desde los problemas de agencia hasta la formación de los trabajadores, pasando por las estrategias de innovación tecnológica y organizativa de las empresas. Cuando se toman en consideración estos y otros aspectos, la flexibilidad empieza a ser un cajón de sastre que hace referencia a cosas muy dispares. Como advertía acertadamente John Atkinson:

Flexibilidad no es un término muy preciso, por varias razones: en primer lugar, la gama de temas que pueden reunirse dentro de su ámbito es sustanciosa; en segundo lugar, significa cosas muy diferentes para diferentes grupos de opinión, y, en tercer lugar, su uso es a menudo burdamente ideológico, y refleja nuestra disposición cultural a valorar la flexibilidad (en abstracto) por encima de la inflexibilidad (cit. en Finkel, 1994).

La mejor forma de aclarar la confusión que rodea al concepto de flexibilidad es explicitar sus múltiples significados, que pueden resumirse en referencia a los cuatro aspectos de la relación laboral<sup>419</sup> (Atkinson, 1987; Regini, 2000) recogidos en el cuadro 8.1.

**CUADRO 8.1:** Tipos de flexibilidad laboral

Flexibilidad salarial	Capacidad para ajustar la retribución salarial en función de diversos factores (productividad, rendimiento, cualificación, situación económica etc.) sin las limitaciones que impone la legislación laboral o los convenios colectivos.
Flexibilidad interna o funcional	Capacidad de la empresa para reorganizar el proceso de producción y la asignación de tareas a los trabajadores, así como para utilizar la movilidad interna y geográfica de éstos.
Flexibilidad temporal	Capacidad para reordenar el tiempo de trabajo, adaptarlo a las necesidades de la empresa y modificar la duración de la jornada laboral
Flexibilidad externa o numérica	Facilidad para contratar y despedir a los trabajadores sin los costes y las restricciones asociados a la regulación del mercado de trabajo.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>419</sup> Otra clasificación, más amplia pero menos operativa, es la propuesta por Robert Boyer (1988: 223-27), que distingue cinco aspectos: el grado de adaptabilidad de las organizaciones productivas; la capacidad de los trabajadores para cambiar de un trabajo a otro; el relajamiento de las condiciones legales que gobiernan el contrato de trabajo; la adaptabilidad de los salarios a la situación económica de cada empresa o de la economía en general; y la reducción de constricciones a las empresas, como sus contribuciones fiscales y sociales.

Como se observa claramente, la flexibilidad puede hacer referencia a cosas distintas; pero lo más importante es que estas cosas pueden ser contradictorias. Es decir, la combinación de diferentes formas de flexibilidad a veces da lugar a conflictos entre ellas. En particular, puede resultar contradictorio buscar la flexibilidad externa e interna al mismo tiempo. Como señala Marino Regini, demasiada flexibilidad externa lleva consigo «falta de confianza y cooperación, una escasa disponibilidad para compartir información, un desincentivo contra la inversión en capital humano a largo plazo y una mayor resistencia al cambio tecnológico y organizativo» (2000: 20; ver también Streeck, 1987). Por esa razón es erróneo pensar que para promover la “especialización flexible” (Piore y Sabel, 1984) o “la producción diversificada de calidad” (Streeck, 1991) –ideas en boga en los años ochenta– fuera necesario desregular el mercado de trabajo. Como señala Boyer, la flexibilidad entendida como adaptación de las empresas «puede introducirse sin modificar muchas de las características del sistema de relaciones trabajo-capital anterior» (1988: 223). Y prosigue, en una cita que merece la pena reproducir entera (y que es pertinente para el caso español):

Sin embargo, este tipo de flexibilidad [del contrato de trabajo] no encaja bien con las otras dos precedentes: podría incluso entrar en conflicto con ellas. La posibilidad de un rápido ajuste de la fuerza de trabajo probablemente inhibirá la búsqueda de una mecanización flexible, mientras que la excesiva rotación de los trabajadores irá en detrimento de su adaptabilidad y, en general, de su compromiso con los objetivos de la empresa y por tanto con su rendimiento» (Boyer, 1988: 223)

Lo que subyacía a este conflicto era, por tanto, el dilema entre dos tipos de “flexibilidad”: la *externa* y la *interna*, que formaban parte de estrategias distintas y conducían a diferentes resultados. Streeck (1987) conceptualizó estas estrategias opuestas en base a las categorías de contrato y *status*: mientras que la «vuelta al contrato» consistía en promover los mercados laborales externos, el empleo temporal, la flexibilidad externa, la organización del trabajo taylorista, las cualificaciones limitadas y las prerrogativas de la dirección; la «extensión del *status*» implicaba promover los mercados laborales internos, el empleo indefinido, la flexibilidad del tiempo de trabajo, el trabajo por equipos, las cualificaciones amplias, y las consultas y la participación de los trabajadores en la dirección. Estos son conceptos típico-ideales, pero puede reconocerse cómo en algunos regímenes de empleo predominan unos u otros<sup>420</sup>.

---

<sup>420</sup> Una vía intermedia podía ser lo que Atkinson denominó la «empresa flexible»: una política de recursos humanos que combinaba, por un lado, un núcleo de trabajadores

Pero el éxito arrollador del paradigma de la flexibilidad en el discurso político y en el ámbito académico (especialmente, de la economía) arrinconó este tipo de distinciones y matices. Mientras que en el primero la flexibilidad se convirtió en un lugar común transitado por partidarios de la izquierda y la derecha, en el segundo floreció una inmensa literatura en busca de correlaciones entre las instituciones laborales y los niveles de desempleo. En ambos casos, la flexibilidad del mercado de trabajo aparecía como el horizonte inevitable de las políticas de empleo.

Sin embargo, el desarrollo de la literatura académica sobre los efectos de la regulación institucional del mercado de trabajo en el nivel de desempleo a finales de los años noventa empezó a mostrar que los resultados no eran ni mucho menos concluyentes. Los trabajos de diversos científicos sociales, como Gøsta Esping-Andersen (2000b, 2000c), Lucio Bacca-ro y Diego Rei (2007), Lane Kenworthy (2008), Daniel Oesch (2010) o Ronald Schettkat (2004), así como diversas compilaciones de estudios de caso, como las del propio Esping-Andersen y Marino Regini (2000) o la de David Howell (2005) pusieron en cuestión la extendida creencia de que las rigideces del mercado de trabajo tienen efectos significativos sobre los niveles de empleo y desempleo (ver la revisión bibliográfica de Gavroglou, 2003). Incluso los defensores más prudentes de esa posición han tendido a matizar sus posturas, reconociendo que los efectos responden muchas veces a interacciones cuya complejidad desconocemos (ver, por ejemplo, Bassanini y Duval, 2006; Belot y van Ours, 2004). Según el reputado economista Richard Nickell, si bien algunos factores institucionales pueden influir en el empleo, «muchas otras de las llamadas rigideces no causan un desempleo alto y, de hecho, pueden servir a un propósito útil» (1997: 55).

La propia OCDE rectificó su antiguo entusiasmo en el *Employment Outlook* de 2006, donde se hacía una reevaluación de la estrategia de 1994 y se reconocía –por ejemplo– que «en línea con un número de estudios previos, no se encuentra un impacto significativo de la legislación de protección del empleo sobre el nivel de desempleo agregado» (OECD, 2006: 209). Incluso dos de los autores del clásico *Unemployment publi-*

---

estables, con alta cualificación y tareas específicas, que ofrecían una alta flexibilidad funcional a cambio de seguridad en el empleo y oportunidades profesionales, y por el otro, una periferia de trabajadores temporales, con baja cualificación y tareas generales, cuya contratación y despido se adaptara, gracias a la flexibilidad numérica, a las necesidades de la empresa, a lo que podían sumarse formas de contratación atípica o subcontratación para necesidades específicas. En cierto modo, el mercado laboral español terminó convirtiéndose en una caricatura del modelo que Atkinson proponía para la empresa, con unos resultados desastrosos.



caron un capítulo sobre los efectos de las instituciones laborales en un manual académico cuya conclusión era lapidaria: «el tiempo dedicado a las regulaciones rígidas del mercado de trabajo, la protección del empleo y los salarios mínimos es probablemente, en gran parte, un desperdicio de tiempo» (Nickell y Layard, 1999: 3029). Sin embargo, todos estos matices, críticas y rectificaciones al paradigma de la flexibilidad apenas rebajaron su éxito académico y no detuvieron su influencia política durante el periodo estudiado –y, a decir verdad, tampoco parecen que lo hayan hecho desde entonces hasta ahora.

### 3. RIGIDEZ Y FLEXIBILIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA

Tras haber trazado la evolución y los contenidos del paradigma de la flexibilidad en el plano internacional, podemos regresar al caso español para ver cuál fue el papel que desempeñaron estas ideas. En este apartado expondré críticamente los principales diagnósticos del mercado laboral español, así como las soluciones que se desprendían de ellos, propuestos por la comunidad epistémica de los economistas a lo largo del periodo estudiado<sup>421</sup>, mientras que en el siguiente apartado analizaré cuál fue la influencia real de estas ideas en las reformas laborales finalmente aplicadas. En particular, al reconstruir la evolución de los debates sobre el mercado laboral podemos distinguir dos fases: en los años ochenta tuvo lugar una controversia en torno a las causas y los remedios del desempleo; mientras que en los años noventa tal desacuerdo fue dejando paso a un mayor consenso, al tiempo que apareció otro debate alrededor de la temporalidad y la segmentación laboral.

El transfondo general de los problemas del mercado de trabajo y los discursos en torno a ellos era, como vimos en el capítulo 2, la crisis de los años setenta y sus efectos sobre el desempleo. Como resultado del *shock* petrolífero y de la incapacidad de las políticas de demanda para responder a los desequilibrios simultáneos del paro y la inflación, en

---

<sup>421</sup> Para la primera tarea me he basado fundamentalmente en el análisis de los artículos referidos al mercado de trabajo publicados en las que eran –a juicio de algunos destacados protagonistas de la época (de la Dehesa, 1994)– las tres revistas de economía más influyentes en nuestro país: *Papeles de Economía Española* (editada por la Confederación Española de Cajas de Ahorros), *Información Comercial Española* (editada por el Ministro de Comercio), y el *Boletín Económico* del Banco de España. Muchos de estos artículos están recogidos en el volumen *Estudios de economía del trabajo en España: El problema del paro* compilado por Samuel Bentolila y Luis Toharia (1991) y editado por el Ministerio de Trabajo. El libro *El debate sobre la flexibilidad del mercado de trabajo* editado por Malo de Molina (1988) también reproduce versiones más accesibles de algunos artículos y, lo que es más interesante, un simposio entre sus autores, donde se puede apreciar mejor las divergencias entre ellos.

aquellos años se produjo un progresivo desplazamiento del paradigma keynesiano al monetarista. En España este giro puede rastrearse en los editoriales de la conocida revista *Papeles de Economía Española*, y está personificado en la figura de Luis Ángel Rojo (divulgador de las ideas de Keynes en España y más tarde defensor de las nuevas políticas de la oferta), cuya influencia en las políticas públicas –como nodo en la comunidad epistémica de economistas– se debe también a su labor como profesor de futuros economistas y como jefe de estudios del Banco de España (1971-1988)<sup>422</sup>.

La principal expresión de la crisis en España fue el enorme crecimiento de la tasa de paro. Este problema también afectaba al resto de países, con muy pocas excepciones, pero en España poseía dos rasgos específicos. El primero era que la magnitud del desempleo era mucho mayor: la tasa de paro había crecido del 1,5% en 1970 al 16% en 1982, y durante el periodo 1979-1986 la tasa media fue el doble (16,5%) que la de la OCDE (7,6%). El segundo era que la causa inmediata de este incremento del paro era la destrucción de empleo y no, como ocurría en Europa, el aumento de la población activa: de 1977 a 1985 el número de parados aumentó en 2,2 millones y desaparecieron 1,8 millones de empleos; es decir, más del 80% del incremento del paro correspondía a la destrucción de empleo, mientras que en Europa ese porcentaje era el 20% (Fina, 1987). En estas circunstancias, no es de extrañar que los orígenes del paro se convirtiera en un de los debates más controvertidos entre los economistas.

En los años ochenta podían distinguirse dos grandes enfoques en el análisis del fenómeno del paro en España, a los que me referiré como el “enfoque convencional” y el “enfoque estructural” (Bentolila y Toharia, 1991; Fina y Toharia, 1987). El primero respondía a la ortodoxia emergente en aquellos años y disfrutaba de una mayor visibilidad gracias, entre otras cosas, al poder difusor de instituciones como el Banco de España; mientras que el segundo aparecía como una aportación más heterodoxa de economistas que, aunque respetados, no ocupaban el centro de la disciplina. Aunque sendos enfoques guardaran mayor afinidad con unas u otras corrientes teóricas, no siempre resulte acertado reducirlos a la disputa general entre keynesianismo y monetarismo<sup>423</sup>.

---

<sup>422</sup> Más tarde fue nombrado subgobernador del Banco de España (1988-1992) y finalmente gobernador de esta misma institución (1992-2000).

<sup>423</sup> En aquellos años se popularizó, como respuesta a la falta de consenso entre estos dos enfoques, la síntesis de Malinvaud (1977), que permitía analizar cada situación según cuál fuera el peso del «paro keynesiano» (falta de demanda) o del «paro clásico» (excesivo nivel de los salarios reales). Aunque los enfoques estructural y convencional enfatizan uno y otro, no siempre pueden reducirse a esta dicotomía.

El enfoque convencional estaba representado por economistas como Luis Ángel Rojo (1981) o José Luis Malo de Molina (1983, 1984), ambos ligados al Banco de España. Según estos autores, la especificidad del paro en España respecto a otros países era básicamente de grado, y su explicación consistía en que las causas que habían provocado la crisis económica, o habían impedido el posterior ajuste, se habían presentado en nuestro país con mayor intensidad. Tales causas podían resumirse en dos, muy relacionadas entre sí: el crecimiento excesivo de los salarios y las rigideces del mercado laboral. Por un lado, la explosión salarial (y de otros costes laborales) en los años de la transición, producto de las grandes movilizaciones obreras, habría constituido un *shock* similar al del petróleo (Sebastián, 1995) y sus efectos habrían sido devastadores para el empleo. Según estos autores, el crecimiento de los salarios redujo la tasa de beneficios (dificultando, consecuentemente, la inversión), indujo una sustitución de trabajo por capital y precipitó la obsolescencia de una buena parte de la estructura productiva. Por otro lado –a juicio de estos autores– la transición política habría reforzado la rigidez *efectiva* del mercado de trabajo: si durante el franquismo el “proteccionismo” de la legislación laboral podía compensarse, gracias a la ausencia de libertades sindicales, con un alto nivel de flexibilidad salarial, la transición terminó con esta situación y condujo a otra de rigidez legislativa y salarial que, según ellos, era inviable<sup>424</sup>. Esta rigidez se expresaba en dos formas principales: la estructura de la negociación colectiva y los costes de despido. La estructura de la negociación colectiva impedía una fijación descentralizada de los salarios, que permitiera ajustarlos a la situación de cada empresa; mientras que los “excesivos” costes de despido y los procedimientos administrativos para justificarlos impedían a las empresas ajustar la cantidad de empleo a sus necesidades.

En resumen, todas estas rigideces del mercado de trabajo (salarial y numérica, en los términos de Atkinson) habrían impedido que se produjera el ajuste necesario frente a los *shocks* del petróleo en la economía española. La incapacidad del mercado laboral para ajustar el precio del factor trabajo a la nueva coyuntura habría agravado la situación de las empresas, lo que habría producido una mayor destrucción de empleo y

---

<sup>424</sup> Es importante señalar la lógica subyacente a este argumento: tras el final del franquismo, la clase trabajadora podía disfrutar de libertades sindicales, pero no conservar a la vez la legislación “protectora”; elegir ambas cosas entrañaba un beneficio al que la clase trabajadora no tenía derecho, pese a haber sido relegada por la dictadura en comparación con el protagonismo y los derechos que obtuvo en esos años en el resto de Europa. El corolario era que no podía haber un cambio en la estructura de poder social heredada de la dictadura.

reducido la capacidad de crear nuevos empleos. Una sencilla e influyente exposición de esta perspectiva puede encontrarse en Rojo (1981), mientras que para un desarrollo más sistemático y sofisticado pueden consultarse Viñals (1983), Dolado, Malo de Molina y Zabalza (1986), o Andrés et. al (1991).

Este enfoque recibió diversas críticas. Primero, las subidas salariales de los años setenta son incomprensibles sin considerar las décadas de represión salarial que las habían precedido, de modo que bien podrían interpretarse como el fin de una situación anterior de desequilibrio. Segundo, mientras que el crecimiento salarial se produjo de 1970 a 1977 (antes de los Pactos de la Moncloa), la mayor destrucción de empleo se produjo a partir de 1978, cuando comenzó una fase de moderación salarial en la que los costes laborales crecían por debajo de la productividad. Tercero, era discutible que se hubiera producido una erosión de los beneficios (*profit squeeze*) en los sectores más importantes de la economía, ya que las empresas absorbieron los costes laborales subiendo los precios o aumentando la productividad. Cuarto, la baja tasa de movilidad parecía más bien una consecuencia, antes que una causa, de la alta tasa de desempleo. Quinto, el coste del despido *real* no era tan alto como parecía, sobre todo si se consideraba la debilidad sindical y la ausencia de una tradición democrática de relaciones laborales. En resumidas cuentas, podía pensarse, como he sugerido también en el capítulo 6, que el mercado de trabajo era razonablemente flexible (Toharia, 1986). Pero todas estas críticas no fueron óbices para que el enfoque convencional fuera ampliamente aceptado por los economistas.

Las políticas que se derivaban del enfoque convencional pueden resumirse en dos: mayor flexibilidad salarial y mayor flexibilidad numérica. Por un lado era necesaria la moderación salarial (y la reducción de otros costes laborales) para recuperar la tasa de beneficio y estimular la inversión, al tiempo que debía conseguirse que los salarios fueran más sensibles a la situación económica y el desempleo, para lo que era recomendable descentralizar la negociación colectiva a nivel de empresa. Por otro lado, era necesaria una reducción de los costes de despido y eliminar diversas trabas legales, como la autorización administrativa de los despidos colectivos, de cara a estimular la contratación de nuevos trabajadores. La contratación temporal se contemplaba como un *second best* o una medida coyuntural, pero rara vez como un sustituto de la rebaja del coste del despido, que era la medida preferida. Este recetario se expresaba de diversas formas, y pocas veces bajo una llamada a la “desregulación to-

tal” –incluso en algunas ocasiones se defendía, como contrapartida, un incremento del seguro de desempleo (ver Malo de Molina, 1984)<sup>425</sup>.

El enfoque estructural estaba representado por autores como Lluís Fina (1987) y Luis Toharia (1987), que fijaban su atención en otro tipo de aspectos menos inmediatos pero de raíces más profundas, relacionados con el modelo de desarrollo franquista analizado en el capítulo 6. En los años setenta el agotamiento de este modelo se expresó de diversos modos: la demanda interna se había saturado, se redujo el “ejército de reserva” agrario, desapareció el marco político-legal represivo franquista, las posibilidades de crecimiento seguían contenidas por las barreras proteccionistas, etc. Todo ello puso al descubierto las frágiles bases de este modelo de crecimiento, y produjo una enorme destrucción de empleo. Por esa razón, Fina afirma que «la primera y principal causa del incremento del paro sería la ineficiencia y debilidad empresarial, consecuencia lógica del contexto económico del franquismo» (1991: 100). En segundo lugar, la crisis económica internacional agravó esta situación, no sólo por los efectos de los *shocks* petrolíferos, sino porque con ella desapareció el entorno económico que había favorecido el crecimiento anterior. En tercer lugar, se produjo una caída de la inversión, debida no tanto a la reducción de los beneficios, como a la incertidumbre de los empresarios ante el proceso de transición, los altos tipos de interés y, en menor medida, la inflación galopante. Por último, en los años ochenta la política económica restrictiva impidió el estímulo de la demanda y la recuperación del empleo. Los proponentes de este enfoque no rechazaban la contribución de los salarios y las rigideces al crecimiento del paro, pero se mostraban mucho más prudentes a la hora de atribuir grandes efectos a estos dos factores.

En consecuencia, estos autores apostaban por una política dirigida principalmente a la modernización de la estructura empresarial, que incluyera la expansión y mejora del sistema educativo, políticas de estímulo de I+D y una política industrial donde el sector público tuviera mayor protagonismo, así como una política económica menos restrictiva. En resumen, si «la caída del empleo no es más que la otra cara del modelo de crecimiento económico español de la segunda mitad del periodo franquista» (Fina, 1987: 21), la solución consistía en romper con él y sentar las bases para un modelo productivo diferente que combinara la eficiencia con las exigencias redistributivas que había introducido el proceso democratizador. Esto requería un “ajuste activo” del propio tejido empresarial,

---

<sup>425</sup> José Luíís Malo de Molina era entonces economista del Banco de España y desde 1992 ocupa el puesto de Director General de Estudios de esta institución. En los años setenta, sin embargo, había sido militante del PCE y de CCOO (Andrade, 2012).

y no un mero “ajuste pasivo” de los salarios a la situación de las empresas, por emplear los términos de Sevilla (1985) a los que me he referido en el capítulo 6.

Debe repararse en algo que, con una lectura superficial de este debate teórico, puede pasar desapercibido: los defensores del enfoque estructural no eran partidarios de aplicar una política desreguladora dirigida a reducir salarios y rebajar el coste del despido, pero tampoco se oponían a la flexibilidad *tout court*. Por el contrario, asumían la flexibilidad como «un proceso en marcha [que] en muchos aspectos es imparable» (Fina, 1988: 45), e incluso aceptaban «la conveniencia de que [...] los mercados de trabajo funcionen con la mayor “flexibilidad” posible» (Fina, 1987: 20). Si bien defendían una flexibilidad “positiva” (Toharia, 1988), que considerara los costes sociales de su posible aplicación y se centrara también en la flexibilidad interna de la empresa, para facilitar el cambio tecnológico-organizativo (Palacio, 1988). Así pues, en cierto modo *todos* aceptaban el marco interpretativo del paradigma de la flexibilidad y su inevitabilidad, pero lo hacían con diferencias: mientras autores como Fina y Toharia proponían, en la línea del *Informe Dahrendorf* y los primeros trabajos de la OCDE, una versión más socialdemócrata de este paradigma; el resto de autores defendían una versión más neoliberal, centrada en la reducción de las “rigideces” que impedían el ajuste del mercado de trabajo (ver el debate recogido por Malo de Molina, 1988).

Este consenso contribuyó probablemente a consolidar el paradigma de la flexibilidad, que por aquellos años comenzaba a ser hegemónico a nivel internacional. Y ya en la primera mitad de los años noventa se produjo una suerte de convergencia entre los dos puntos de vista, mucho más orillada hacia el enfoque convencional: los aspectos críticos del enfoque estructural perdieron visibilidad en favor de la centralidad de las rigideces del mercado de trabajo, por más que éstas fueran analizadas ahora con más matices. Un ejemplo de esta confluencia<sup>426</sup> puede hallarse en varios artículos conjuntos de Luis Toharia y Juan José Jimeno (1993a, 1993b, 1995), así como en el informe *Unemployment and labour market flexibility: Spain* (1994)<sup>427</sup> que elaboraron ambos para la OIT, en los cuales se reconoce la necesidad de reducir los costes de despido y reformar la negociación colectiva.

---

<sup>426</sup> Hay que subrayar que esta convergencia nunca fue total: Luis Toharia y el resto de sus colaboradores mantuvieron una línea de investigación propia –y muy rica desde un punto de vista sociológico–, y él mismo rechazó el famoso *Manifiesto de los 100* en defensa del “contrato único” promovido por el *think-tank* FEDEA en 2009.

<sup>427</sup> El propio Toharia (1992: 107) presenta este trabajo como un «intento de fusión» de ambos enfoques.

Quizás fuera más significativo e influyente el informe *El paro en España: ¿Tiene solución?* (Blanchard, 1995) patrocinado por el CEPR, y en el que, además de estos dos economistas, participaron diversos expertos internacionales<sup>428</sup>. Este informe identificaba las causas iniciales del alto desempleo con el colapso de las relaciones laborales en la transición y la necesidad de frenar la inflación, y explicaba el mantenimiento de ese nivel de desempleo como resultado de la estructura de la negociación colectiva y los altos costes de despido, que producían una alta rigidez de los salarios, basada en la segmentación entre los trabajadores estables y los que no lo eran. El remedio era combinar una estrategia mixta de expansión de la demanda y reformas por el lado de la oferta: por un lado, una política monetaria más expansiva; por el otro, eliminar el nivel de sector en la negociación colectiva a favor de los niveles central y, sobre todo, de empresa, suprimir las restricciones a los despidos económicos, y reducir las indemnizaciones legales por despido. A esta síntesis se añadió la idea, surgida en aquellos años, de la “histéresis”, según la cual la persistencia del desempleo en España tendría sus raíces en la inercia que crean altos niveles de paro a lo largo de los años (Dolado y Jimeno, 1997). Como señala Samuel Bentolila:

Lo que se puede denominar enfoque neoclásico, que realmente es un enfoque basado en la teoría económica y los estudios empíricos, se afianzó. Teníamos muchísima más evidencia sobre la importancia de las instituciones, de cuál era el efecto de los costes de despido, cuál era el efecto de la prestación por desempleo, etcétera. Y no había una proporción muy grande de la profesión que defendiera las políticas de demanda como una solución al desempleo (entrevista).

Esta progresiva convergencia hacia el paradigma de la flexibilidad se reprodujo, en cierto modo, con el debate sobre la temporalidad laboral, que surgió en la primera mitad de los años noventa. El objeto de esta controversia era el extraordinario crecimiento de la tasa de temporalidad, que se duplicó en pocos años, pasando del 15% 1987 al 32% en 1991, y del que me he ocupado en los capítulos anteriores. En este caso, el acuerdo sobre las causas y los efectos de la temporalidad era bastante amplio, y las diferencias en torno a los posibles remedios eran de matiz o de grado. La expansión de la temporalidad tras la reforma de 1984 se atribuía a la diferencia de costes laborales entre los contratos temporales y los contratos indefinidos: los primeros, que podían ser utilizados sin apenas restricciones, solían estar peor remunerados y tenían unos costes de des-

---

<sup>428</sup> El plantel de once economistas incluía, entre otros, a Olivier Blanchard (economista jefe del FMI desde 2008), Edmond Malinvaud, Gilles Saint-Paul, Dennis J. Snower y Robert Solow (Premio Nobel de economía).

pido mucho menores. Según Julio Segura: «El CTFE ahorra 25 días de indemnización por año trabajado, y eliminaba prácticamente los costes de tramitación y la incertidumbre sobre la calificación final» (1999: 702). Luis Toharia (2005) se apartó ligeramente de esta visión al considerar también, junto al cálculo estratégico, la existencia de una “cultura de la temporalidad” entre los empresarios (ver capítulo 3). Pero este argumento no se desarrolló hasta el punto de incorporar los beneficios que concedía la temporalidad al empresario en términos de poder, al permitirle prescindir del trabajador sin apenas costes, lo que reforzaba su posición en el intercambio disputado (y, en cierto modo, restauraba el poder del que había dispuesto en épocas pasadas). En este, como en otros aspectos, la despolitización de las relaciones laborales era una característica clave del paradigma de la flexibilidad.

En cuanto a los efectos económicos de la contratación temporal, la mayor parte de análisis eran ambivalentes, aunque primaba una valoración global positiva (ver, por ejemplo, Bentolila y Dolado, 1993). Por un lado, se atribuía a la contratación temporal un ligero efecto positivo en la creación de empleo, al menos en fases expansivas (como la de 1986-1990). Y aunque el reverso de esto fuera una mayor destrucción de empleo en fases recesivas, la contratación temporal funcionaba para las empresas como un mecanismo amortiguador que hacía que «la erosión del tejido productivo fuera menor» (Bentolila y Dolado, 1993: 125). Sin embargo, tenía varios efectos negativos: la temporalidad parecía frenar el crecimiento de la productividad, ya que la ausencia de estabilidad en el empleo desincentivaba la inversión en formación, pues sus beneficios eran inciertos. Además, el incremento sin precedentes de la rotación laboral, que hacía que muchos trabajadores pasaran del empleo al paro continuamente, había provocado un aumento del déficit del INEM, reduciendo los recursos para las políticas activas de empleo. En cuanto a los efectos salariales, los resultados eran ambivalentes: si bien inicialmente había servido para detener la “deriva salarial”, puesto que los empleos temporales estaban peor retribuidos, a largo plazo –según muchos de los economistas– se había creado una segmentación favorable a los trabajadores estables, que aprovechaban su poder de negociación para presionar al alza los salarios, lo que reducía la sensibilidad de los salarios a la situación de la empresa y de la economía.

A pesar de que el juicio global de la temporalidad era moderadamente positivo, casi todos los autores coincidían en que era aconsejable reducirla al nivel del resto de países (en torno al 10 o 15%). Puesto que la alta tasa de temporalidad parecía ser el resultado de la brecha que separaba los costes de despido de los contratos temporales y los indefinidos, la



supresión de esa brecha podía tomar dos formas diferentes: incrementar las restricciones legales y los costes de los primeros, o reducir las restricciones y los costes de los segundos. En esa disyuntiva han transcurrido la mayor parte de debates y políticas desde principios de los años noventa hasta hoy. Bentolila y Dolado, por ejemplo, proponían las siguientes medidas para reducir la segmentación laboral: eliminar los contratos temporales no causales (es decir: el CTFE) en favor de los contratos en prácticas, simplificar el procedimiento de despido (en particular, suprimir la autorización administrativa de los despidos colectivos) y reducir el coste de despido. En relación a los salarios, se apuntaba a reducir el poder de negociación de los trabajadores estables, incrementando la flexibilidad interna (en concreto: la movilidad funcional y geográfica). Las propuestas de Toharia y Jimeno (1993a) iban en un sentido parecido.

Este consenso general quedó plasmado en los análisis y propuestas del *Informe Segura*, encargado por el Ministerio de Trabajo y dirigido por Julio Segura (1991)<sup>429</sup>. El informe reconocía que los efectos de la contratación temporal en la creación de empleo habían sido reducidos, y descartaba que pudiera servir como un instrumento para elevar la tasa de empleo. Y, sin embargo, recomendaba mantener la contratación temporal no causal, con algunas modificaciones (en especial, la reducción de la duración máxima de 3 a 2 años y prohibición del encadenamiento de contratos) dirigidas a solucionar la confusión jurídica y algunas ineficiencias económicas que habían creado. Al mismo tiempo, recomendaba regular las ETTs. El informe fue bien recibido por la patronal y criticado por los sindicatos<sup>430</sup>; y todos los economistas entrevistados ofrecen una valoración positiva de él.

En estos dos debates en torno al desempleo y la temporalidad aparecen dos rasgos que caracterizan al paradigma de la flexibilidad (y, más en general, al paradigma neoliberal): su inevitabilidad y la despolitización de las relaciones laborales. En relación al desempleo, aunque se proponen medidas cuya efectividad no siempre parece clara, existe una sensación de resignación, disimulada a veces con declaraciones grandilocuentes, ante el hecho de que sin crecimiento económico no es posible una recuperación del empleo. Pero al mismo tiempo se subordina ese objetivo a otros, como la inflación o el equilibrio fiscal, de modo que se excluyen del debate las políticas que podrían hacerlo posible. Por otro lado, en ninguna dis-

---

<sup>429</sup> El resto del equipo estaba formado por Samuel Bentolila, Luis Toharia y Federico Durán.

<sup>430</sup> Como veíamos en el capítulo 4, Fabián Márquez (CEOE) declaraba: «A nosotros los informes que han elaborado los sucesivos equipos de expertos a encargo del gobierno nos han parecido siempre bien, cosa que no ha ocurrido con los sindicatos» (entrevista).

cusión sobre el desempleo y sus remedios se considera los efectos que tienen en la relación de poder entre empresario y trabajador: ni se tiene en cuenta que el desempleo es un mecanismo disciplinador que reduce el poder de negociación de los trabajadores, ni se considera que la reducción de los costes de despido (o la descentralización de la negociación colectiva) hace más vulnerables a los trabajadores frente al empresario. Algo similar ocurre en relación a la temporalidad, pese a que todos coinciden en que era el resultado de la reforma de 1984, nadie plantea la posibilidad de derogar simplemente los contratos temporales no causales<sup>431</sup> y, dadas las medidas propuestas, se asume *de facto* que la temporalidad es un hecho inevitable. Por supuesto, tampoco se toman en consideración sus efectos sobre la relación de poder entre empresarios y trabajadores: aunque algunos economistas aceptan que es adecuado identificar la precariedad laboral con la temporalidad (Fernández, Garrido y Toharia, 1991), ese aspecto no se tiene en cuenta sistemáticamente, hasta el punto de que el *Informe Segura* lo excluye de forma explícita<sup>432</sup>. Estos dos elementos, comunes al discurso neoliberal (Fairclough, 2000), son cruciales para comprender el éxito de estas ideas y su influencia en las políticas públicas.

Curiosamente, la única referencia al poder y a la economía política aparece de la mano del discurso *insiders-outsiders* que, dada la segmenta-

---

<sup>431</sup> Una de las escasísimas referencias a esta eventualidad es tajante: «Es de la máxima importancia aclarar que la mera supresión de los contratos temporales de fomento del empleo, sin una medida *compensadora* que se traduzca en una reducción del coste total del despido de los indefinidos, supondría una vuelta a la indeseable situación anterior a 1984, en la que la disposición de las empresas a contratar trabajadores era mucho menor que en la actualidad. Consideramos que tal situación sería significativamente peor que la presente» (Bentolila y Dolado, 1993: 126; cursivas mías). La idea de compensación era clave; de modo que cualquier reforma tenía que ser un juego de suma cero para los trabajadores en su conjunto: para mejorar la situación de los temporales había que empeorar la de los estables.

<sup>432</sup> En él se puede leer: «Por lo que respecta a la precarización, el término suele utilizarse, al menos, en los siguientes distintos sentidos como indicador de: (a) la duración temporal limitada del contrato, (b) los menores salarios y beneficios no salariales, (c) la mayor dificultad para la defensa de los derechos del trabajador, (d) las peores condiciones de trabajo, (e) la mayor probabilidad de prácticas contractuales ilegales o abusivas por parte de las empresas. El informe hace una clara distinción entre los aspectos de temporalidad y de precariedad, entendiendo la primera en el sentido (a) y la segunda como incluyendo los aspectos (b) y (e). Calificar de precario a un contrato cuya especificidad es la temporalidad no pasa de ser una convención lingüística que tiene el inconveniente de confundir aspectos de duración temporal, asumidos voluntariamente por las partes según la legalidad vigente, y prácticas discriminatorias que implican, al menos, un quebrantamiento del espíritu de la ley» (Segura, 1991: 16). Como vimos en el capítulo 1, tras esta «convención lingüística» hay razones bastante sólidas, pues la voluntariedad del contrato oculta una relación de poder que, en el caso de los trabajadores temporales, es mayor, dada su vulnerabilidad ante el despido (o la no renovación), lo que permite o hace más probable el resto de puntos enumerados por el informe.

ción laboral, obtuvo un eco notable en los años noventa y se fue convirtiendo progresivamente en el núcleo de la versión española del paradigma de la flexibilidad. La idea básica era que la diferencia entre los costes de despido de los trabajadores temporales y el de los estables, así como la estructura de la negociación colectiva, estancaban a los primeros en los márgenes del mercado laboral, mientras los segundos se atrincheraban en su núcleo. De este modo, los trabajadores estables, gracias al mayor poder de negociación que resultaba de su protagonismo en la negociación colectiva y su protección en el empleo, obtenían mejores salarios a costa de la destrucción de empleo de los temporales, que servían de cortafuegos en épocas de crisis, e incluso a costa de la no creación de más empleos para los parados. Esta idea era una variante de la teoría introducida por Lindbeck y Snower (1988) para explicar el desempleo como resultado del poder de los trabajadores sindicalizados, y fue expuesta inicialmente por Bentolila y Dolado (1994). Esta explicación encajaba mal con algunos hechos, como que durante la crisis de 1992-1994 se destruyeran más empleos estables que temporales, o que los sindicatos fueran los que más se opusieran a la temporalidad. Pero sobre todo, proyectaba una visión del mercado de trabajo en la que el (único) conflicto se producía entre los trabajadores temporales y los estables, de modo que se soslayaba y ocultaba la relación de poder empresario-trabajador explorada en el capítulo 1 (que, de ser tenida en cuenta, podría conducir a la conclusión de que los propios trabajadores temporales están interesados en regular el mercado de trabajo, como argumenta convincentemente Tsakalotos, 2004).

Recapitulando, a lo largo de los años ochenta y noventa los principales diagnósticos y remedios del desempleo y la temporalidad respondían al paradigma de la flexibilidad: la causa de estos desequilibrios estaba en las rigideces o distorsiones del mercado de trabajo (estructura de la negociación colectiva, costes y procedimiento de despido, protección por desempleo, etc.), de modo que el remedio consistía en flexibilizar esos aspectos del mercado de trabajo (descentralizar la negociación, rebajar los costes de despido, etc.) a fin de conseguir un funcionamiento más eficiente. Con todo, deben hacerse dos matizaciones o advertencias: dentro del paradigma de la flexibilidad convivían distintas sensibilidades, siendo alguna de ellas –como la representada por Luis Toharia– más cercana a lo que he denominado la versión socialdemócrata de este paradigma; y la mayor parte de expresiones del mismo no apostaban por una desregulación *total* del mercado de trabajo. Esto puede ser esgrimido para rebatir la caracterización que he hecho de este paradigma como uno paradigma neoliberal (o incluso para cuestionar su propia coherencia interna). Sin

embargo, este tipo de argumento parte de una visión un tanto simplista o caricaturizada del neoliberalismo que al subrayar las diferencias superficiales entre diferentes políticas tiende a perder de vista los rasgos en común que subyacen a todas ellas.

#### 4. DE LAS IDEAS A LAS POLÍTICAS

Después de haber repasado los diagnósticos y remedios del desempleo y la temporalidad propuestos por los economistas en España como una expresión de lo que he llamado paradigma de la flexibilidad, voy a examinar cuál fue su influencia real en el diseño y la aplicación de las reformas laborales descritas en los capítulos anteriores. Para explorar ese vínculo causal combinaré los dos métodos propuestos por Alexander George (cit. en Yee, 1996): el procedimiento de la congruencia (*congruence procedure*) y el del rastreo del proceso (*process tracing*). Con el primero veremos hasta qué punto las reformas aplicadas eran congruentes con las ideas y propuestas derivadas del “paradigma de la flexibilidad”; mientras que con el segundo podremos comprobar hasta qué punto y de qué modo estas ideas intervinieron efectivamente en el diseño y aplicación de las reformas laborales, para lo cual prestaré especial atención a sus protagonistas y episodios concretos.

Antes de examinar cada reforma, debemos considerar el giro en la política económica del PSOE respecto al programa electoral con el que venció en las elecciones de 1982, ya que –como indiqué en el capítulo 2– este cambio en las prioridades e instrumentos político-económicos condicionó la política de empleo al limitar el abanico de opciones posibles. La nueva orientación del gobierno socialista, capitaneada primero por Miguel Boyer y luego por Carlos Solchaga, se fijó como objetivos económicos principales el control de la inflación y del déficit presupuestario, y para alcanzarlos optó por una política monetaria y fiscal bastante restrictiva. Esto no sólo equivalía a renunciar a una política de estímulo de la demanda, sino que limitaba el margen para perseguir una política activa de creación de empleo. El resultado final fue reducir la política de empleo a las medidas relacionadas con la regulación institucional del mercado de trabajo.

Este giro era congruente con el cambio de paradigma de política económica que tuvo lugar por aquellos años: de una política keynesiana basada en la intervención pública y la gestión anticíclica de la demanda, se había pasado a una política de la oferta basada en la iniciativa privada y la liberalización de los diferentes mercados. Este cambio de paradigma se vio favorecido por los acontecimientos de aquellos años: desde la apa-

rición simultánea de desempleo e inflación (la famosa *stagflation*), hasta el “exitoso” golpe de mano de Volcker al subir repentinamente los tipos de interés en Estados Unidos para acabar con la inflación. Este cambio puede observarse en las revistas de economía española<sup>433</sup>.

La política del Gobierno fue totalmente congruente con este cambio de paradigma. Como explica Carlos Solchaga:

Desde el punto de vista práctico hay una sensación de frustración general en el tratamiento de la crisis que ha surgido con la subida de los precios del petróleo del 73, y frente a ello pues hay un ejemplo muy duro, pero impresionante, que es Volckler, que decide subir los tipos de interés hasta prácticamente el 20% en EEUU, pero que en ocho o doce meses acaba con la inflación (...) Ese impacto lleva a decir: «mira llevamos aquí en Europa diciendo que si deberíamos luchar contra el desempleo pero esto nos produce inflación, si deberíamos luchar contra la inflación pero cuidado que no aumente el desempleo, no caben medias fórmulas, aquí hay que ir por un sitio o por otro (...) Por lo tanto, el cambio fue debido al reconocimiento de lo que era el nuevo paradigma en la lucha contra la crisis internacional, por un lado, y en segundo lugar, a la aceptación del principio de la realidad. *No teníamos margen de maniobra* (entrevista a Carlos Solchaga, subrayado mío).

En este caso, la influencia de las ideas económicas sobre las políticas se produjo de un modo bastante directo: el solapamiento entre los campos académico y político hacía que algunos miembros de la comunidad epistémica de los economistas accedieran a altos cargos o encabezaran ministerios. Tanto Boyer como Solchaga estaban conectados a las redes académicas dominantes –en las que un nódulo clave era el mencionado Luis Ángel Rojo– y ambos han terminado teorizando la política que llevaron a cabo en términos más académicos (Boyer, 1999; Solchaga, 1997). Así pues, el mecanismo a través del cual se produjo la influencia del nuevo paradigma fue por la presencia de sus partidarios en el propio Gobierno. Esta influencia se vio reforzada por el dominio del Ministerio de Economía respecto al resto de ministerios. La hegemonía de este paradigma de políticas puede observarse también al comprobar la continuidad entre la política económica de los gobiernos socialistas con los precedentes y los posteriores –subrayada por Joaquín Estefanía (2007)– y es reconocida plásticamente por uno de sus muñidores, Miguel Ángel Fernández Ordóñez<sup>434</sup>:

---

<sup>433</sup> Ver, por ejemplo, el editorial de *Papeles de Economía Española* de 1986.

<sup>434</sup> Miguel Ángel Fernández Ordóñez fue secretario de Estado de Economía (1982-1986) y de Comercio (1987-1988), más tarde fue director ejecutivo del FMI y, tras ocupar algunos cargos en empresas públicas y el Tribunal de Defensa de la Competencia, fue gobernador del Banco de España (2006-2012). Solchaga confirma la opinión de Fernández Ordóñez: «Hubo

Cuando ahora, tan sólo siete años después de que los socialistas hayan dejado el Gobierno, se nos pide resaltar algunas características de la política económica socialista, hay que sacar la lupa para encontrar algunas diferencias con las políticas de UCD y del PP.» (cit. en Iglesias, 2004: 904)

La adopción de esta política económica restrictiva tuvo grandes efectos en la política de empleo. Merece la pena volver a reproducir esta cita de Solchaga en la que justifica la priorización de la inflación sobre el desempleo como objetivos de la política económica:

La visión imperante desaconsejaba una política monetaria expansiva, que no produciría sino una aceleración de la inflación sin ganancia alguna para el empleo. ¿Qué era lo que un gobernante consciente podía hacer en esta situación? Terminar con la inflación y, de paso, con las expectativas inflacionistas, confiando en que cuando esto hubiera ocurrido, [habría] un cambio en el ritmo de crecimiento económico que permitiera eliminar gradualmente el desempleo [...] Dicho de otro modo, el problema de la política macroeconómica y en particular de la política monetaria no era el desempleo –ya que su evolución no dependía de la orientación y el contenido de la política económica– sino la inflación (Solchaga, 1997: 181-97).

El objetivo del pleno empleo, que durante las décadas anteriores había sido la bandera de la socialdemocracia, había desaparecido del horizonte. La «visión imperante» aconsejaba centrarse en la lucha contra la inflación y subordinaba a ello el resto de objetivos de política económica y social. Simultáneamente se producía un desplazamiento por el cual los desequilibrios del mercado de trabajo tenían su origen en las rigideces impuestas por su excesiva regulación, de modo que la solución pasaba por modificar dicha regulación. Esta otra cita de Solchaga ilustra esta visión: «había un sentimiento generalizado de que la rigidez del sistema de contratación que entonces predominaba en España (...) impedía una recuperación del empleo»<sup>435</sup>. Éste era el transfondo político-económico de las sucesivas reformas laborales.

El primer episodio del proceso que estoy investigando fue la reforma de 1984. Como vimos en el capítulo 2, la filosofía de esta reforma obedecía al paradigma de la flexibilidad: el problema del desempleo se atribuía a las rigideces del mercado de trabajo –la «psicosis empresarial» a la

---

bastante continuidad, lo que pasa es que los niveles de ejecución, dependiendo en parte de las características personales de los ministros y de la fuerza que tenía el partido en el gobierno en aquel momento, y también de las circunstancias, pues fueron distintas. Pero la visión de España que podía tener una persona como Juan Antonio García Díez, de cómo España debía ser un país moderno, competitivo y de estar dentro de la Unión Europea, pues no era muy distinta de la que pudiera tener yo» (entrevista)

<sup>435</sup> Entrevista.

que se refería Espina para explicar la dificultad de crear empleo–, de modo que la solución consistía en flexibilizar las normas que lo regulaban. Sin embargo, el contenido concreto de la reforma tenía una importante particularidad: las modificaciones se limitaron a los contratos temporales (en especial, el CTFE), de modo que sólo afectaron a los nuevos trabajadores temporales, y mantuvieron sin cambio la regulación de los trabajadores estables. Se trataba, por tanto, de una “desregulación parcial” (Adam y Canziani, 1998), que solamente introducía “flexibilidad en el margen” (Bentolila y Dolado, 1994) y dejaba intactas las llamadas rigideces del núcleo de trabajadores *insiders*. Esta característica no encajaba perfectamente con el recetario ofrecido por los economistas, pero era considerada como una segunda mejor opción debido a la dificultad política para rebajar directamente los costes de despido, y así fue positivamente saludada por la comunidad epistémica de los economistas (Malo de Molina, 1988). *A posteriori*, la reforma ha sido presentada por su muñidor, Álvaro Espina, como la primera parte de un todo mayor que culminaría con la flexibilización de la negociación colectiva y los costes de despido que protegían «la ciudadela de los trabajadores estables»<sup>436</sup>. Pero otros testigos –como el economista Juan F. Jimeno– consideran que fue más bien «una medida desesperada, sin justificación alguna»<sup>437</sup>.

Lo cierto es no existían razones teóricas o evidencia empírica sólidas detrás del diseño de la reforma, y la mayor parte de testimonios recogidos subrayan que no se contó con la participación de los economistas para su elaboración –en parte, porque la economía laboral estaba poco desarrollada en España, y porque el conocimiento sobre los efectos de la regulación institucional sobre el empleo era muy pobre. Veamos algunos de ellos:

En ese momento [1984] la profesión era muy distinta, había muy pocos economistas con una buena formación. Prácticamente el Banco de España tenía el monopolio sobre los estudios mínimamente rigurosos sobre la economía española, y yo creo que esa medida se tomó sin ningún debate social ni académico de ningún tipo, y a la desesperada, en un momento en el que llevábamos ya diez años de recesión... Pero no creo que hubiera mucho análisis riguroso [...] El papel fue ahí intentar flexibilizar en el margen, y el Gobierno consiguió mal que bien que los sindicatos lo aceptaran [sic] (entrevista a Samuel Bentolila).

Yo no recuerdo un debate sobre problemas específicos del mercado de trabajo, un análisis riguroso del desempleo y sus causas, aparte de algunos trabajos académicos, pero pocos también (...) no recuerdo que en el año 84 se preguntara

---

<sup>436</sup> Entrevista.

<sup>437</sup> Entrevista.

nada (...) a los economistas relevantes (...) Yo la reforma de 1984 me la encontré en el BOE, como sospecho todos los economistas del país<sup>438</sup> (entrevista a Julio Segura).

El propio Álvaro Espina reconoce que en el diseño de la reforma participaron

economistas individuales como tal muy pocos. Era un tiempo en el que no es como ahora, que hay una cierta masa de inteligencia ocupada en el análisis del mercado de trabajo. En España en ese momento estábamos completamente ayunos. A nosotros nos influyó el informe clásico, el *Informe Darhendorf* sobre flexibilidad, que a su vez era la creación de una doctrina, digamos, compartida, previa al Consenso de Washington y no restrictiva sino mucho más rica. Digamos era un colectivo, era una elaboración colectiva [la de la OCDE] más que teorías individuales<sup>439</sup> (entrevista).

Sin embargo, dicho informe y toda la doctrina de la OCDE eran bastante vagos al respecto: así pues, si bien la reforma estaba inspirada en el espíritu de estos antecedentes, su letra obedecía más bien a la improvisación –en parte, por el escaso desarrollo de los estudios sobre la relación entre regulación institucional y mercado de trabajo en aquel momento<sup>440</sup>. Algo parecido ocurrió, de una manera todavía más clara, con el *Plan de Empleo Juvenil* de 1988, basado en «unas cuentas de la lechera» –como decía Fabián Márquez (CEOE)– que ni siquiera resultaban creíbles para el ministro de Economía. En los dos casos se partía de la necesidad de flexibilizar el mercado de trabajo, pero no se contaba con razones sólidas para hacerlo ni con una comunidad de expertos que diera crédito a tales medidas.

El siguiente episodio son las reformas de 1992-1994. El recorte de las prestaciones por desempleo aplicado en 1992 respondía, como vimos en el capítulo 4, a la urgencia práctica de atajar el déficit presupuestario,

---

<sup>438</sup> Resulta irónico que Lluís Fina, exponente del enfoque estructural, trabajará para el Ministerio de Trabajo en 1984. En todo caso, su posición como representante del gabinete de estudios, y la visión crítica de la reforma que recoge alguno de sus escritos (Fina, 1987) hacen improbable que tuviera algo que ver con su diseño.

<sup>439</sup> Álvaro Espina asegura que Gösta Rehn dio su aprobado a la reforma, aunque otros entrevistados lo ponen en cuestión.

<sup>440</sup> En realidad, algunos economistas –como Bentolila– reconocen que «en esta época [1984] todavía no teníamos un diagnóstico muy bueno del desempleo. No a nivel español, sino incluso a nivel europeo. Porque era relativamente reciente el problema del desempleo alto y persistente» (entrevista.). Esta opinión contrasta con la seguridad que mostraban en aquellos años los economistas. Por ejemplo, José Luis Malo de Molina escribía: «La necesidad de flexibilizar el mercado de trabajo aparece como una constante prácticamente universal en la totalidad de las recomendaciones de política económica formuladas por los organismos internacionales y en las políticas de empleo diseñadas por la mayoría de los Gobiernos de los países industrializados. La generalidad de este planteamiento surge de unos sólidos indicios de evidencia empírica favorable a una rigidez excesiva de los marcos institucionales de los mercados de trabajo» (*El País*, 4-VI-1986).



un objetivo prioritario para cumplir con los requisitos del Tratado de Maastricht. Sin embargo, también se conectó con la idea, presente en el paradigma de la flexibilidad, de que la duración y generosidad de la prestación puede desincentivar la búsqueda de empleo (ver Solchaga, 1997: 178-191). La reforma de 1994 era mucho más amplia y, pesar de que se presentara como un intento de corregir los efectos negativos de la reforma de 1984, su orientación era claramente flexibilizadora: derogó las ordenanzas laborales, legalizó las ETTs, facilitó el despido por causas económicas, flexibilizó el tiempo de trabajo, traspasó muchas competencias a la negociación colectiva, e incluso introdujo un nuevo contrato temporal (el contrato de aprendizaje, también llamado “contrato basura”). Sin embargo, aunque todo ello encajara en el paradigma de la flexibilidad, tampoco respondía exactamente a las prescripciones de los economistas españoles, que venían señalando como una prioridad la rebaja de los costes de despido. En los diez años que transcurrieron de una reforma a la otra se había producido un *boom* de trabajos y varios informes sobre el mercado laboral en España, pero no está nada cuál fue su consideración en la elaboración de la reforma, si atendemos, por ejemplo, a los testimonios divergentes de un alto cargo del ministerio y de un economista:

[En la reforma de 1994] creo que se tuvo muy en cuenta los resultados del informe Segura, y de economistas como Luis Toharia, es decir, la gente que en aquellos años había analizado más el mercado de trabajo (entrevista a González de Lena).

En el 94 la reforma la hace Griñán [el ministro de Trabajo], y la hace de nuevo, yo creo, que sin ningún *input* de los economistas (entrevista a Juan F. Jimeno).

Si bien es posible que se tomara como fuente de inspiración el *Informe Segura* o los trabajos de Luis Toharia, ni uno ni otro participaron en la elaboración de la reforma. Es más, el propio Toharia escribió, junto a Juan F. Jimeno, un artículo crítico significativamente titulado «la penúltima reforma laboral».

El último episodio es la reforma de 1997. Como vimos, el contenido de la reforma consistió en una suerte de intercambio: una tímida restricción de la contratación temporal a cambio de una rebaja de los costes de despido a través de la creación de un nuevo contrato indefinido. Esta nueva modalidad de contrato no respondía a la propuesta de ningún economista, sino más bien a la improvisación del tira y afloja de la negociación. De hecho, la propia indemnización de 33 días parece responder al punto intermedio entre los 20 días del despido procedente y los 45 del improcedente. Pero en todo caso la reforma obedecía a la idea de que la flexibilidad era necesaria para la creación de empleo, como recoge el pro-

pio Preámbulo de la ley (ver capítulo 5), y también partía de la idea de que era necesario reducir la diferencia entre los costes y restricciones de la contratación temporal y la indefinida para reducir la excesiva tasa de temporalidad.

Por aquel entonces ya se había consolidado una comunidad epistémica de especialistas en economía laboral, y algunos economistas como Pablo Vázquez (futuro director de FEDEA) asesoraban al presidente del Gobierno. Pero no parece que fueran consultados o participaran en el diseño de la reforma. De hecho, dos de sus más destacados representantes –S. Bentolila y J. J. Dolado– publicaron un artículo<sup>441</sup> en las semanas previas al acuerdo en el que mostraban sus cautelas respecto al futuro contenido de éste, y proponían medidas más radicales que las finalmente tomadas, como la rebaja de los costes del despido y la eliminación de trabas jurídicas y administrativas para *todos* los contratos indefinidos, así como la modificación de la negociación colectiva para eliminar la eficacia general de los convenios en el caso de las PYMES y reordenar las competencias de cada nivel territorial.

Recapitulando, puede decirse que todas las reformas laborales respondían al principio básico que articula el paradigma de la flexibilidad, según el cual el problema del desempleo tiene su origen en la excesiva rigidez del mercado de trabajo y su solución en la flexibilización de éste. Sin embargo, las medidas concretas que se adoptaron diferían de las propuestas por los economistas más influyentes, que además no participaron directa o indirectamente en el diseño de estas reformas. Al ser preguntados por esta cuestión, muchos de los economista entrevistados se quejan amargamente del escaso eco que recibieron sus recomendaciones:

Lo que ha sucedido hasta hace muy poco es que las reformas económicas, laborales, etc. han tenido poquísimo apoyo en lo que hacemos los economistas académicos. En el caso español, los ministerios de Economía y de Trabajo no tienen buenos gabinetes desde el punto de vista técnico, o hasta hace poco no los han tenido (...) entonces en España no había economistas académicos que realmente inspiraran las reformas (...) Quizás la única excepción sea Blanchard, que (...) elaboró un informe (...), y ahí se proponía una reforma de los costes del despido, también reforma de la negociación colectiva. La lista habitual estaba ahí (...) Eso pudo servir de guía, pero yo asistí a una reunión en la que estaba el que era Director General de Empleo en ese momento (...) y sinceramente las ideas que se vertieron ahí no recibieron una cálida bienvenida sino todo lo contrario (entrevista a Samuel Bentolila).

---

<sup>441</sup> «La reforma laboral: lo previsible y lo deseable» en *El País*, 3-III-1997.

Seguramente ha habido muchos economistas discutiendo, muchos cerca de los políticos hablando de estas cosas, pero al final los que de verdad han llevado el control de estas reformas han sido los políticos, los sindicatos y la CEOE (entrevista a Juan F. Jimeno).

Si atendemos a la influencia de determinadas instituciones, el resultado no es muy diferente. En aquellos años no existían *think tanks* como tales, o al menos no eran relevantes. Si bien FEDEA (Fundación de Estudios de Economía Aplicada) nació en 1985, bajo el impulso de Luis Ángel Rojo y el patrocinio de grandes empresas y bancos, apenas tuvo presencia e influencia públicas hasta hace muy pocos años. Tanto la patronal como los sindicatos disponían de fundaciones afines, pero se limitaban a proveerles de recursos ideológicos y técnicos sin por ello influir en el debate público. Lo más parecido a un *think tank* era el Banco de España<sup>442</sup>, cuyos informes, presentados como técnicamente neutrales, contribuyeron a fijar el diagnóstico de los problemas de la economía española. Junto a éste, había dos organismos internacionales que, como hemos visto, promovieron decididamente el paradigma de la flexibilidad: la OCDE y el FMI. Sin embargo, a juicio de los economistas entrevistados, tampoco tuvieron mucho éxito a la hora de influir en el diseño de las reformas:

Pero los informes de la OCDE, y no digamos los del FMI, son recibidos con gran hostilidad por todos los gobiernos en España. Y, por tanto, pues, los gobiernos han recibido algunos tirones de orejas por estas instituciones durante décadas, sin prestar mucha atención (entrevista a Samuel Bentolila).

Las instituciones internacionales como la OCDE, el FMI y el Banco de España siempre han tenido un discurso bastante liberalizador, bastante a favor de reformas laborales en un determinado sentido, y esto al final pues seguramente es como decía Keynes: acaba calando, es como la lluvia final que al final ha tenido un cierto impacto. Pero si me preguntas por una determinada reforma y qué tipo de institución puede haber condicionado la reforma yo creo que ni el Banco de España ni otras instituciones (entrevista a Dolado).

Así pues, esta evidencia parece invitarnos a concluir que la influencia de las ideas que conformaban el paradigma de la flexibilidad fue limitada: ni los economistas ni las instituciones que lo defendían jugaron un papel importante en las sucesivas reformas, cuya paternidad debe atribuirse en exclusiva a los políticos (y, en el caso de la de 1997, a sindicalistas y em-

---

<sup>442</sup> A juicio de Samuel Bentolila, «el Banco de España tenía el monopolio sobre los estudios mínimamente rigurosos sobre la economía española» (entrevista); y para Jaime Caruana – Gobernador del Banco de España (2000-2006)– «para todo el que ha tratado de seguir la economía española, los informes del Banco de España eran algo fundamental, casi la Biblia» (cit. en FEDEA, 2011: 91)

presarios). Pero el árbol no deben ocultarnos el bosque, y esta conclusión sería precipitada. Por más que existieran diferencias entre las medidas recetadas por los economistas y las aplicadas por los gobiernos, *todas ellas* compartían la misma visión general del mercado de trabajo, de sus problemas y sus remedios, asociada al paradigma de la flexibilidad: el origen del desempleo eran la excesiva rigidez del mercado de trabajo, y el modo de solucionarlo era flexibilizándolo. La naturalización de este hecho en el discurso de los economistas, que reparan en las diferencias pero no en las continuidades, es en realidad una expresión del éxito del paradigma. Como señalaba Hall: «[un paradigma] es influyente precisamente porque buena parte de él se da por sentado y no es susceptible de escrutinio como un todo» (Hall, 1993: 279). Williamson ilustra esa idea con desparpajo, al sugerir que la superioridad del paradigma de la flexibilidad es casi tan obvia como que la Tierra es redonda:

Sería ridículo sostener que, como una cuestión de principios, todo punto de vista concebible debe ser representado por un partido político. Nadie siente que el debate político está constreñido porque ningún partido insiste en que la Tierra es plana [...] Me parece que la convergencia universal [en política económica] es (espero) en cierto sentido el equivalente económico de estos asuntos políticos que ya no lo son. Hasta que se acepta ampliamente este buen juicio económico, su promoción debe ser una prioridad política. Pero cuanto antes gane aceptación general y pueda ser eliminado del debate político, mejor para todos [...] El superior comportamiento económico de los países que establecieron y mantuvieron economías de mercado orientadas al exterior y sujetas a una disciplina macroeconómica es, esencialmente, una cuestión de hecho. La prueba puede no ser tan concluyente como la prueba de que la Tierra es plana, pero está suficientemente bien establecida como para hacer que la gente sensata tenga mejores cosas que hacer con su tiempo que cuestionar su veracidad (cit. en Mudge, 2008: 720)

Una vez establecido un paradigma se cierra la posibilidad de cuestionarlo (a pesar de que, como hemos visto, un buen número de investigadores insensatos demostraran que era muy cuestionable). La mejor prueba del triunfo del paradigma de la flexibilidad es que incluso los propios dirigentes sindicales dieron por sentado, finalmente, que la flexibilidad era necesaria para la creación de empleo; y si bien el significado que le atribuían y las medidas que podía contener eran diferentes, el marco interpretativo en el que se movían era el mismo, el del paradigma de la flexibilidad:

Que conste que la disyuntiva no está entre la flexibilidad necesaria y la supuesta defensa sindical de una rigidez laboral a ultranza, sino entre la flexibilidad negociada propuesta por los sindicatos y la desregulación pura y dura impuesta por el gobierno, con la que venía soñando la CEOE tiempo atrás» (Antonio Gutiérrez en *El País*, 25-I-1994).

La flexibilidad en esos años que estamos hablando, probablemente era necesaria, había que romper determinadas rigideces, pero en estos momentos el discurso de la flexibilidad es un discurso totalmente trufado de interés (entrevista a Lola Licerias)

Para la secuencia del triunfo del paradigma de la flexibilidad a la hora de orientar las reformas laborales podemos retomar el mencionado modelo de Blyth (2002). Primero, las ideas de este paradigma redujeron la incertidumbre y el desconcierto asociados al crecimiento y la persistencia del desempleo a finales de los años setenta, al proporcionar un marco interpretativo plausible y sencillo: la principal causa del paro era la rigidez del mercado de trabajo, y la solución consistía en flexibilizarlo. Segundo, este paradigma propiciaba la convergencia de varios intereses, como las demandas desreguladoras de la patronal y la estrategia político-económica del PSOE, haciendo posible una amplia coalición a la que, de algún modo, se terminaron sumando también los sindicatos, tras la derrota del pulso que mantuvieron con el gobierno. Tercero, estas ideas fueron utilizadas en el conflicto como armas dialécticas que, dada su vaguedad semántica y sus connotaciones positivas, situaban al adversario (casi siempre, los sindicatos) atado a un pasado obsoleto, e incluso atrincherado en los privilegios del *status quo*. Cuarto, las ideas que conformaban el paradigma de la flexibilidad sirvieron como recetas institucionales para rediseñar la regulación del mercado laboral, posiblemente la institución más deslegitimada por la crisis: por más que el sabor del plato cocinado no siempre agradara a los economistas, los ingredientes eran los mismos. Y quinto, una vez que este paradigma fue ganando influencia, y empezaron las reformas en su dirección, se produjo una convergencia alrededor suyo, que dotaba de estabilidad a los nuevos arreglos institucionales y excluía del debate otras opciones, gracias a un conjunto de presupuestos ampliamente aceptados.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

En este capítulo he explorado la influencia que tuvieron las ideas económicas neoliberales –cristalizadas en el paradigma de la flexibilidad– sobre los gobiernos socialistas y el resto de actores en el proceso de desregulación laboral. Para ello he comenzado discutiendo algunos aspectos teóricos relativos al papel de las ideas en los procesos políticos (señalando interrogantes como en qué medida las ideas son simples herramientas que los actores utilizan de un modo racional e instrumental y hasta qué punto depende su éxito de las fuerzas materiales). Para su correcta comprensión

he propuesto el concepto de paradigma de políticas, como una valiosa herramienta teórica, y he esbozado una caracterización amplia del neoliberalismo como el paradigma hegemónico en el campo de la política económica. A continuación he reconstruido el surgimiento y la evolución de lo que he llamado el paradigma de la flexibilidad (la expresión del paradigma neoliberal en relación al mercado de trabajo), tanto a nivel internacional como nacional, presentando los diagnósticos y las recetas que ofreció la comunidad epistémica de economistas para los desequilibrios del mercado de trabajo español. Y por último he visto hasta qué punto el contenido de las reformas del mercado de trabajo aplicadas respondía a las recetas del paradigma de la flexibilidad y de qué modo o a través de qué mecanismos éste influyó realmente en aquéllas. Mi principal conclusión es que las ideas económicas neoliberales encarnadas en el paradigma de la flexibilidad sí tuvieron una enorme influencia a la hora de orientar las políticas de empleo socialista, pero que dicha influencia es más sutil de lo sugiere la caricatura del neoliberalismo y de sus efectos: las reformas laborales *no* incluyeron todas las recomendaciones hechas por los portavoces del paradigma de la flexibilidad, y dejaron intactas algunas de las instituciones clave del mercado de trabajo (como la negociación colectiva), pero todas ellas respondieron al principio básico de este paradigma y a los corolarios de su inevitabilidad y despolitización. La mejor prueba de su triunfo fue que conquistó el sentido común de tal modo que hasta los propios sindicatos terminaron por aceptar que la flexibilidad era necesaria para crear empleo.

Esta conclusión es relevante a la hora de considerar la influencia que ha ejercido el neoliberalismo sobre las fuerzas socialdemócratas en las últimas décadas, un fenómeno central en la transformación económico-política del capitalismo contemporáneo cuya comprensión exige una conceptualización amplia y rica de la ideología neoliberal capaz de captar sus múltiples caras (Mudge, 2008). De algún modo, este fenómeno es paralelo –o pendular– al que sucedió en la *época dorada* de la socialdemocracia: el social-liberalismo o la Tercera Vía son al neoliberalismo algo similar a lo que el ordoliberalismo de la Escuela de Friburgo que era a la socialdemocracia clásica de postguerra: ideologías de tradiciones opuestas que han incorporado una parte de los principios de sus adversarios. Averiguar los mecanismos a través de los cuales esta difusión o colonización ideológica ha tenido lugar ha sido uno de los objetivos más generales de este capítulo. Pero, en todo caso, no debería generalizarse lo sucedido en España sin tener en cuenta otros factores –como el explorado en el capítulo anterior– que determinaron el grado de permeabilidad a las ideas neoliberales dentro de la socialdemocracia.



### **¿Más allá de los recursos de poder?**

Hemos llegado al final del camino. Tras haber explorado teóricamente el mercado de trabajo, haber relatado los principales episodios de la desregulación laboral en España y haber examinado tres factores que ayudan a explicar este proceso, es el momento de retomar las cuestiones iniciales y ofrecer algunas conclusiones. Pero antes de volver sobre la pregunta de investigación (cómo y por qué se produjo el proceso de desregulación laboral) y sus posibles respuestas, me gustaría hacer una breve recapitulación de lo dicho hasta ahora, subrayando los elementos más importantes y discutiendo otros que pueden resultar controvertidos.

#### **1. RECAPITULACIÓN**

He iniciado esta tesis doctoral haciendo referencia a la omnipresencia del empleo precario en nuestro país y exponiendo los rasgos fundamentales del régimen de empleo en el que se inserta. La expansión del empleo precario ha sido un proceso común, con pocas excepciones, al resto del capitalismo avanzado durante las últimas décadas de capitalismo desembridado (Koch y Fritz, 2013; Standing, 2011), pero el grado y la forma que ha adquirido varía en función de los países. Para captar y explicar esas variaciones es preciso adoptar un enfoque más amplio que abarque el régimen de empleo en su conjunto y aborde sus características comparativamente, en la línea de la literatura sobre las variedades de capitalismo. En este sentido, y de modo similar al del resto de países del Sur de Europa, el régimen de empleo español se caracteriza por una política social poco generosa y redistributiva; altos niveles de desempleo y temporalidad; una regulación del mercado laboral que es relativamente protectora del trabajador (estable) frente al despido, pero no tanto a través de la prestación por desempleo y muy poco a través de las políticas activas; y unos sindicatos débiles en cuanto a afiliación pero que negocian convenios que afectan a cuatro quintas partes de la clase trabajadora. Pese a que a menudo se presenta este régimen como una variación del régimen continental o democristiano, lo cierto es que tiene muchos rasgos en común con el



régimen liberal: si bien existe una mayor regulación formal –a veces exagerada y malinterpretada por analizar alguna de sus partes perdiendo de vista las demás–, la inseguridad percibida es comparativamente mayor entre *todos* los trabajadores (Paugam y Zhou, 2007), lo que representa un buen indicio de su vulnerabilidad en la relación laboral.

Los arreglos institucionales que conforman un régimen de empleo encarnan los equilibrios de poder entre diferentes actores sociales (basados, normalmente, en la clase) y son el resultado de complejos procesos sociales vertebrados por los conflictos y acuerdos entre aquéllos. De este modo, el interrogante de *por qué empeora el empleo* deja paso a la cuestión de *cómo se ha conformado el régimen de empleo*, y ésta, a su vez, a la pregunta de *cómo y por qué se ha producido el proceso de desregulación laboral* en nuestro país. Para comprender el actual régimen de empleo español y sus persistentes desequilibrios es indispensable volver la vista hacia las reformas laborales que se han sucedido en las últimas tres décadas, un proceso del cual el periodo que va de 1984 a 1997 es de especial importancia por su contenido y sus efectos posteriores. Reconstruir y explicar dicho proceso en ese lapso de tiempo ha sido el principal objetivo de esta investigación. Una de las motivaciones que animaba esta tarea era combatir el fatalismo que a menudo rodea el análisis de los problemas del mercado de trabajo y poner en cuestión la inevitabilidad que parece envolver a su proceso de desregulación. Frente al extendido discurso que presenta estos asuntos como un problema técnico en torno a la eficiencia, me interesaba subrayar que se trataba de un problema de todo punto *político*.

Por esa razón, antes de nada he llevado a cabo una exploración teórica de lo que he llamado la «dimensión política del mercado de trabajo». Es posible que ese pequeño rodeo pareciera innecesario a primera vista, pero creo que llegados a este punto su pertinencia resulta más clara. A lo largo de estas páginas hemos visto cómo la representación del mercado de trabajo que aparece en los discursos mantenidos por muchos actores sociales y no pocos investigadores académicos contiene ciertos sesgos o malentendidos que se dirigen en una misma dirección: ocultar las relaciones de poder que se producen en el mercado laboral. La naturaleza del mercado de trabajo se asimila a la del resto de mercados (o a la imagen teórica del “mercado” que proyecta la ciencia económica): un mecanismo políticamente neutral de asignación de recursos en base a la oferta y la demanda; y las políticas del mercado de trabajo que se derivan de esa representación van dirigidas básicamente a buscar el equilibrio entre la oferta y la demanda sin reparar apenas en otros efectos que eso pueda tener. La mayor parte de actores sociales y de científicos sociales (incluidos

los economistas más sensatos) pueden reconocer que el mercado de trabajo posee ciertas peculiaridades, pero lo más frecuente es que esto no implique un cuestionamiento del núcleo de dicha representación.

El objetivo del primer capítulo ha sido, por tanto, *repolitizar* el análisis del mercado de trabajo: es decir, hacer visibles las relaciones de poder que tienen lugar en él, examinar su funcionamiento y explorar su articulación en los diferentes niveles de la vida social. En ese sentido, he enfatizado que esa relación de poder tiene su origen en las divisiones de clase de la sociedad capitalista, y que éstas divisiones son una fuente sistemática de conflicto. Puede objetarse que para recorrer ese camino no hacen falta tantas alforjas, y que era posible afrontar la investigación empírica más ligero de equipaje. Pero eso probablemente habría supuesto adoptar una visión más superficial (o menos clara) del mercado de trabajo, y habría impedido conectar el proceso de desregulación con otros procesos y su estudio con programas de investigación más amplios. En todo caso, como expliqué, mi objetivo no era ofrecer una Teoría General sobre los aspectos políticos del mercado de trabajo, sino más bien una brújula para abordar mejor el estudio de las causas y los efectos de los procesos empíricos de desregulación laboral.

Finalmente, el examen crítico de ciertos ideales normativos –como la “libertad”– a la luz de las relaciones de poder analizadas entre empresarios y trabajadores nos ha brindado unas lentes mejor graduadas para evaluar los discursos sobre qué políticas son más deseables y por qué razones lo son. En efecto, en contra de la visión hegemónica que equipara desregulación con una mayor libertad (*negativa*), he mostrado que la regulación institucional del mercado de trabajo puede ser una forma de incrementar la libertad (*como no-dominación*) de los trabajadores y de ese modo fortalecer su condición de ciudadanos. El debate público sobre las políticas de empleo más apropiadas se beneficiaría enormemente si quienes participan en él pusieran las cartas (normativas) con las que juegan sobre la mesa y tuvieran que justificar en base a ellas sus propuestas, en lugar de envolverlas en un disfraz de neutralidad. A ello puede contribuir el diálogo entre científicos sociales y filósofos políticos, un camino prometedor que he invitado a tomar en el *excursus* del capítulo 1 y que ya ha sido desbrozado por algunos autores (Goodin, 1988; Hausman y McPherson, 2006).

Al abordar la dimensión política del mercado de trabajo he identificado tres niveles de poder (situacional, institucional y sistémico) y me he centrado, de cara a abordar mi investigación empírica –situada en el nivel institucional–, en el vínculo entre el primero y el segundo: en este sentido, la TRP aparecía como un potente programa de investigación para estudiar

empíricamente el desarrollo de las políticas de empleo, al conectar los intereses de trabajadores y empresarios con las estrategias de los actores de clase en el nivel político, prestando atención tanto a las divisiones de clase inherentes al capitalismo como a su variación y expresión institucional. Pero, como he advertido, que las divisiones de clase y las relaciones de poder derivadas de ella sean una fuente *sistemática* de conflicto en la sociedad capitalista no significa que éste se produzca de un modo mecánico o abierto (como a veces imagina la crítica a un marxismo caricaturizado). Las expresiones históricas de lo que Walter Korpi (1983) llamó la «lucha democrática de clases» son más complejas de que lo que sugiere el esquema teórico propuesto por la TRP –que debe entenderse como un buen punto de partida heurístico–, y deben ser estudiadas empíricamente. De eso me he ocupado en el resto de la tesis.

Aunque no es necesario resumir todos los pormenores relatados en la parte II de la tesis, sí puede ser útil recordar el contenido y la forma que adoptó el proceso de desregulación laboral en España. De 1984 a 1997 se produjo un proceso de desregulación del mercado de trabajo que ha sido calificado como «desregulación parcial» (Adam y Canziani, 1998) o «flexibilización en el margen» (Bentolila y Dolado, 1994), puesto que su rasgo más visible es que se facilitó el uso de los contratos temporales, propiciando una espectacular expansión de la tasa de temporalidad que se ha mantenido hasta la crisis actual, pero apenas alteró las condiciones de empleo de los trabajadores estables. Estas etiquetas contienen una parte de verdad: al fin y al cabo, este proceso no consistió en dinamitar toda la regulación laboral. Pero existe el peligro de minimizar su alcance al compararlo con una idea de “desregulación total”, defendida por la utopía neoliberal, que probablemente no haya existido nunca, ni siquiera en los casos más radicales, el del Reino Unido thatcheriano. Con todo, es cierto que la desregulación laboral en este periodo no modificó la negociación colectiva (su estructura y nivel de cobertura) y apenas alteró el coste del despido de los trabajadores estables –un par de elementos importantes–, pero tampoco puede reducirse a los efectos que tuvo sobre los trabajadores temporales el uso de ese tipo de contratación, pues llevo consigo otros cambios. La mayor parte de ellos iban en una misma dirección: *remercantilizar* la fuerza de trabajo y hacer más vulnerable la posición del trabajador en la relación laboral. Para captar el cuadro completo de esta situación hay que incluir también la aplicación de una política económica que subordinó el empleo a la inflación, y una política social que, tras algunos avances, se mostró poco protectora y redistributiva. El resultado de todo ello fue poner las relaciones laborales bajo la lógica del mercado y establecer un equilibrio de clase más desfavorable para los tra-

bajadores. Es cierto que las diferentes reformas laborales que se sucedieron a lo largo de aquellos años no obedecían a una estrategia del todo coherente o clara, sino que fueron más bien el resultado de arreglos o apañes adaptados a las circunstancias de cada momento. Pero eso no es óbice para reconocer el carácter y los efectos de todas ellas: la remercantilización del régimen de empleo.

Este resultado contrasta con los recursos de poder que, de acuerdo con la operativización de la TRP, poseía la clase trabajadora: si bien los sindicatos eran débiles en cuanto a afiliación, el PSOE ocupó el gobierno durante 14 años, la mitad de ellos con mayoría absoluta, y contó con una oposición dividida. Sin embargo, como he mostrado, pronto optó por una política que se apartaba de su programa electoral y que estaba guiada, en relación con el empleo, por el “paradigma de la flexibilidad”. En esta tesitura, no resulta extraño que los sindicatos, tras haber apostado por una estrategia pactista de concertación –con vaivenes CCOO, con firmeza UGT– empezaran a replantearse su apoyo a, o simplemente, la legitimación de, los gobiernos socialista. Esta reflexión condujo a CCOO a convocar la primera huelga general de la democracia (en 1985, contra el recorte de las pensiones) y a UGT a un proceso de desencuentro (ley de las 40 horas, pensiones, referéndum de la OTAN, reconversión industrial, negociación salarial de 1987), que condujo a la unidad de acción con CCOO y culminó con la huelga general de 1988. El divorcio en la familia socialista fue un hito traumático, y obligó al PSOE a dar un “giro social” en sus políticas en los años siguientes. El pulso de los sindicatos provocó un incremento de los salarios reales y arrancó varias conquistas (pensiones no contributivas, negociación colectiva de los funcionarios, ampliación de la cobertura del desempleo, etc.), logrando un crecimiento del gasto social en aquellos años. Pero el estallido de una nueva crisis y las exigencias del Tratado de Maastrich crearon una ventana de oportunidad para la aplicación de nuevas reformas laborales, que el PSOE aprovechó diligentemente. Los sindicatos se opusieron a esos planes, pero no consiguieron detenerlos, y esto condujo a una reflexión en su interior favorable a un cambio de estrategia dirigido a pactar con el Gobierno, que cristalizaría con el relevo de la dirección sindicales entre 1994 y 1995. La reforma de 1997, con el PP en el poder, sería el resultado de esta estrategia, y su importancia estribaría en que vino a consolidar los cambios introducidos hasta entonces, perpetuando los desequilibrios del mercado laboral hasta nuestros días. El viaje de ida y vuelta de los sindicatos, o su derrota en el pulso lanzado al gobierno socialista, sería el eje vertebrador de este proceso, y un buen indicador de la correlación de fuerzas que lo decantó hacia su resultado final.

Pero lo más llamativo probablemente sea que fuera PSOE quien protagonizara este proceso de desregulación laboral: este hecho no sólo choca con el sentido común, sino que desafía las previsiones de la TRP. La anomalía que representa, por esta razón, el caso de España lo hace especialmente interesante. Para resolverla, he propuesto tres respuestas: el legado histórico, las relaciones partido-sindicato y el poder de las ideas, cuya capacidad explicativa discutiré a continuación.

## 2. EXPLICACIONES CAUSALES

Muchos investigadores sociales recelan del lenguaje causal porque evoca un mundo determinista, porque implica una visión simplista o mecánica de los procesos sociales, o porque consideran que la *explicación* es un objetivo que excede a las posibilidades de las ciencias sociales. Pero aunque se nieguen a hablar explícitamente de causas y efectos, con mucha frecuencia a lo que se hace referencia con otros términos –como “contribuir” o “condicionar”– es exactamente a eso mismo, aunque de un modo menos claro. Al fin y al cabo, lo que nos interesa a la hora de estudiar un proceso social no es sólo saber *qué* o *cómo* ha ocurrido, sino también *por qué*; y esto implica un tipo de razonamiento causal. En verdad, creo que las dos primeras objeciones son equivocadas: la explicación *causal* de un proceso es totalmente compatible con la idea de un mundo probabilístico y puede incluir un buen número de puntualizaciones para captar su complejidad (aunque algunos ejemplos, desafortunadamente frecuentes, parezcan sugerir lo contrario). Pero la tercera objeción es más seria: como sugería de pasada en la introducción, existen razones metodológicas para considerar los límites de las ciencias sociales a la hora de ofrecer inferencias causales y –sobre todo– de postular su generalización. Estos peligros crecen en función del objeto de estudio, pero no creo que obliguen a renunciar a la explicación, sino a ser más prudentes y a no forzar las cosas para encajarlas en ella.

Esta precaución debe acompañarnos a la hora de discutir y evaluar las tres hipótesis que he planteado para explicar el proceso de desregulación del mercado de trabajo en España. Como hemos visto, tras comprobar que las expectativas de la TRP no se cumplían en este caso de estudio, he propuesto tres hipótesis explicativas alternativas basadas en los efectos de tres variables: el legado histórico, las relaciones partido-sindicatos y su naturaleza como organizaciones, y las ideas económicas. Veamos hasta qué punto resultan convincentes estos tres factores a la hora de explicar dicho proceso.

En primer lugar he explorado los efectos que tuvo el legado histórico en el proceso de desregulación laboral posterior. La hipótesis puede formularse así: *el legado histórico del franquismo (en particular, su economía política) facilitó el proceso de desregulación laboral*. Tras el punto crítico de la Guerra Civil se formó una economía política caracterizada por la subordinación política y económica del trabajo, así como por un Estado socialmente raquítico y políticamente autoritario y una estructura productiva escasamente eficiente y dinámica. Esas tres piezas se retroalimentaban, consolidando así la trayectoria emprendida tras la Guerra Civil –que, no obstante, hundía muchas de sus raíces en la historia anterior. Un factor exógeno (la crisis internacional) y dos factores endógenos (la crisis del régimen político y el desarrollo del movimiento obrero) contribuyeron a erosionar la dictadura franquista y abrieron una ventana de oportunidad para modificar esa trayectoria durante el periodo de transición a la democracia. Pero finalmente el cambio de régimen político no alteró radicalmente las bases económico-políticas que lo sustentaban, con los matices que he señalado en el capítulo 5. He sugerido tres mecanismos que explican parcialmente por qué se reprodujo en la transición (y durante los gobiernos socialistas) esa trayectoria económico-política: los costes de afrontar un cambio a medio plazo de la estructura productiva, el poder de los empresarios para defender sus privilegios, y los mapas cognitivos de las élites políticas. La pervivencia de este legado histórico del franquismo facilitó el proceso de desregulación laboral en al menos tres sentidos: era funcional a la estructura productiva española de “bajos salarios, baja productividad” (y de hecho, terminó reforzándola); respondía a una cultura empresarial basada en el poder discrecional de los empresarios; encajaba con una forma de pensar de la élite política según la cual la modernización equivalía a eliminar las interferencias del Estado (independiente de cuál fuera su naturaleza y sus efectos). Todo ello no explica por sí solo, naturalmente, que el PSOE aplicara las sucesivas reformas que conforman la desregulación laboral estudiada, pero parece que fue *una* de sus causas y forma parte de la explicación.

En segundo lugar, he explorado la relación entre partidos y sindicatos y sus rasgos ideológico-organizativos. Más en particular, he analizado de qué modo la relación asimétrica entre unos sindicatos débiles y un PSOE fuerte, así como las características de este último en términos de ideología, base social y estructura interna, influyeron en el proceso de desregulación laboral. Mi hipótesis puede formularse así: *las características ideológico-organizativas del PSOE y su dominio sobre los sindicatos favorecieron la aplicación de políticas desreguladoras*. Por un lado, la falta de una tradición ideológica socialdemócrata y la composición social del PSOE

(poca base social obrera y protagonismo de las élites en su interior) facilitaron la adopción de unas preferencias político-económicas “monetaristas” (subordinar la lucha contra el desempleo a la estabilidad monetaria) que incluían la desregulación laboral. Su estructura interna (poder de la cúpula, liderazgo carismático y penalización a las minorías) previno cualquier tipo de división en el partido, que se vio repentinamente fortalecido por la conquista de la mayor parte de instituciones políticas. Por otro lado, los dos grandes sindicatos, CCOO y UGT, pese a su “representatividad” en la negociación colectiva, que afectaba al 80% de los trabajadores, eran débiles en términos de afiliación sindical, lo que también redundaba en una cierta dependencia financiera del Estado. En estas circunstancias, el PSOE adoptó una estrategia de “toma de rehenes” para conseguir la colaboración de los sindicatos sin contrapartidas, confiando en que la debilidad de éstos les empujaría aceptarla; pero el rechazo de CCOO primero y UGT después a las políticas del PSOE condujo a un enfrentamiento abierto entre ellos, jalonado por tres huelgas generales. La incapacidad de los sindicatos para detener o revertir las reformas laborales puede interpretarse como una derrota en el desafío lanzado al Gobierno socialista, y la debilidad que indicaba este resultado condujo finalmente a sus dirigentes a modificar su estrategia y aceptar su posición de cierta subalternidad, consolidando de este modo el régimen de empleo del que formaban parte.

En tercer lugar, he examinado la influencia de las ideas neoliberales en el proceso de desregulación laboral. Mi hipótesis puede formularse así: *el paradigma de la flexibilidad estableció la orientación desreguladora de la política de empleo*. El paradigma de la flexibilidad, como una ramificación del paradigma de políticas neoliberal, explicaba los problemas del mercado laboral en base a las rigideces institucionales y proponía su flexibilización para solucionarlos, ocultando las relaciones de poder y presentando esa salida como un horizonte inevitable. Su ascenso tanto a nivel internacional como nacional determinó el marco en el que transcurriría el debate en torno a las políticas del mercado de trabajo. Y si bien los sucesivos gobiernos no siguieron al pie de la letra las recomendaciones dictadas por organismos como la OCDE o el FMI, o por los economistas con mayor audiencia en España, *todas* sus políticas partían y aceptaban el núcleo del paradigma de la flexibilidad, que se daba por sentado y estaba protegido del examen crítico, lo que favoreció la apuesta por la desregulación laboral.

En los tres casos he mostrado con detalle los diversos mecanismos a través de los cuáles han operado los efectos de estos tres factores. Sin embargo, puede objetarse que esto es insuficiente para llevar a cabo una *in-*

*ferencia causal* legítima: ¿cómo estar seguros de que han sido esos factores y no otros los que han producido o favorecido el proceso de desregulación laboral? Para llegar a estarlo habría que “controlar” el análisis por esos factores: es decir, considerar otros casos en lo que esos factores no han estado presentes, pero se ha producido un resultado similar, o en los que sí han estado presentes pero ese resultado no se ha producido. Pero esto resulta imposible en un estudio de caso<sup>443</sup>, cuyas ventajas e inconvenientes ya señalé en el capítulo introductorio. Sin embargo, sí es posible recurrir a un experimento mental que sirve como una suerte de sustituto a la comparación: la argumentación contrafáctica. Un argumento contrafáctico compara el caso real de estudio con un caso ficticio en el cual está ausente el factor que, según se sostiene, ha producido el resultado final (o, dicho de otro modo, en el cual la variable explicativa adopta otro valor). Su forma genérica sería: «si X no hubiera ocurrido, entonces Y tampoco habría ocurrido». Aunque se trate de una afirmación un tanto especulativa, debe justificarse razonadamente en base a ciertos principios generales y al conocimiento histórico del tema en cuestión. Lo cierto es que este tipo de razonamiento –defendido tempranamente por Max Weber (2009) y recuperado recientemente por James Fearon (1991) o Jon Elster (1994)– aparece implícitamente en muchísimas ocasiones, aunque en pocas se haga explícito, lo que hace más difícil su discusión.

Aplicado a mi caso de estudio, el razonamiento tendría su punto de partida en estas tres preguntas: ¿qué habría sucedido si, por un desenlace distinto de la Guerra Civil, no se hubiera formado la economía política del franquismo?, ¿qué habría sucedido si la naturaleza ideológico-organizativa del PSOE hubiera sido distinta y éste hubiese tenido enfrente a unos sindicatos más fuertes?, y ¿qué habría sucedido si en lugar de triunfar el paradigma neoliberal de la flexibilidad hubiera continuado reinando el paradigma keynesiano? Al intentar responder a estas preguntas, sin embargo, topamos con un problema práctico: es difícil imaginar un mundo en el que cambiara uno de esos factores pero se mantuvieran iguales el resto de condiciones iniciales. Por ejemplo, es difícil imaginar un PSOE ideológico y organizativamente enraizado en una sólida tradición socialdemócrata y unos sindicatos más fuertes tras cuarenta años de dictadura fascista. Nelson Goodman (1947) llamó a esta dificultad el problema de la compatibilidad (*cotenability*): para que el argumento contrafáctico sea legítimo debe ser posible imaginar un mundo en el que fuera

---

<sup>443</sup> De hecho, tampoco es posible en los estudios comparados con pocos casos, en los que el número de variables explicativas es mayor que el número de aquéllos (o dicho en la jerga estadística, en los que los grados de libertad (= n° de casos – n° de variables – 1) son negativos (Fearon, 1991).



compatible el cambio de uno de los factores con el mantenimiento del resto de condiciones. Con esta importante precaución, que retomaré más abajo, en mente, podemos abordar las preguntas enunciadas.

Primero, y con respecto al legado histórico, podemos pensar que de no haber sido derrotada la II República –el punto crítico que determinó la trayectoria histórica posterior– no se habría conformado una economía política como la franquista: si bien eso no habría implicado un cambio repentino de la estructura productiva, sí habría propiciado un pacto capital-trabajo similar al del resto de Europa, comprometiendo al Estado en un papel desmercantilizador y confiriendo poder económico y político a la clase trabajadora. Eso habría terminado modificando, probablemente, el modelo de acumulación de las décadas siguientes, de modo que también la crisis de los años setenta se habría expresado de un modo distinto. Pero aún cuando se hubiera producido un incremento semejante del desempleo, los rasgos de la economía política habrían favorecido una respuesta distinta: con unos empresarios con menos poder con los que defender sus privilegios, una estructura productiva para la que no resultara funcional la precarización del empleo y unas élites con ideas más favorables a la intervención del Estado en la economía, habría sido menos probable la apuesta por una desregulación del mercado de trabajo que reforzaba el modelo de “bajos salarios, baja productividad”.

Segundo, y con respecto a la naturaleza del PSOE y su relación asimétrica con los sindicatos, podemos imaginar que, de haber existido una tradición socialdemócrata, tanto la ideología del PSOE como su composición social habrían sido distintas: el florecimiento de una línea ideológica asentada y una mayor base obrera habrían hecho más difícil la penetración de las ideas neoliberales. Además, incluso aunque finalmente hubieran sido adoptadas, de haber existido una mayor base social y una estructura interna más democrática, habría sido posible una contestación a la estrategia político-económica y a la desregulación laboral. Por otro lado, de haber tenido enfrente a unos sindicatos más poderosos, el PSOE podría haberse visto disuadido de tomarlos como rehenes de su estrategia política, sopesando con más cuidado la aplicación de reformas que suscitarán su oposición, e incluso una vez decididos a llevarlas a cabo, habría sido más probable su rectificación (como ocurrió con el giro social) para evitar la penalización electoral de unos sindicatos con mayor capacidad de influencia entre los votantes. Finalmente, de haber contado con una mayor afiliación, los sindicatos habrían disfrutado de una menor dependencia financiera del Estado, lo que habría reducido los costes de su estrategia movilizadora y habría favorecido su continuación tras la derrota sufrida en la primera mitad de los noventa.

Tercero, y en relación al poder de las ideas, podemos imaginar que, de no haber triunfado en los años ochenta el paradigma de la flexibilidad, y más en general la ideología neoliberal, los diagnósticos y remedios a los problemas del mercado laboral ofrecidos por la comunidad epistémica de los economistas habrían sido bastante distintos: empezando por el sacrificio del empleo en el altar de la estabilidad monetaria y terminando por la creencia de que la flexibilidad es el remedio del desempleo. Incluso aunque estas ideas hubieran estado presentes, no habrían disfrutado de tanto éxito, y –sobre todo– habrían podido ser debatidas y cuestionadas en lugar de darse por sentado. En tales circunstancias, el menú de políticas disponibles para los gobiernos socialistas habría sido bastante distinto, y habría favorecido otro tipo de estrategia que no pasara por la desregulación laboral.

Con estos argumentos realizados en el “laboratorio” del razonamiento contrafáctico no pretendo “probar” mis hipótesis, sino ofrecer un pequeño juego que refuerce y aclare su plausibilidad. Como he señalado, además, el problema de la compatibilidad hace difícil imaginar, en el segundo caso, un PSOE distinto y unos sindicatos más fuertes tras cuarenta años de dictadura. Eso indica que probablemente el segundo factor (la naturaleza del PSOE y la debilidad de los sindicatos) es a su vez, al menos en parte, un resultado del primero (el legado histórico de la dictadura franquista). Esto nos remite a una cuestión más general: cómo han interactuado entre sí, reforzándose en algunos aspectos, los tres factores señalados. De igual modo que la dictadura franquista influyó en la naturaleza del PSOE y la debilidad de los sindicatos<sup>444</sup>, también la naturaleza del PSOE facilitó la penetración de las ideas neoliberales encarnadas en el paradigma de la flexibilidad. Por esta razón, quizás lo más apropiado sea pensar los tres factores no como mecanismos aislados sino como partes de una explicación compuesta en la que los tres se entretejen de diversos modos. Finalmente, esto nos obliga a ser muy prudentes a la hora de generalizar el poder explicativo de estos tres factores a otros casos. Como advierte Fritz Scharpf:

La explicación compuesta de un proceso particular es probablemente única para cada país, pero ... las piezas empleadas en construirla pueden reaparecer con frecuencia también en otros casos, y por tanto es más probable que alcancen el estatus de enunciados teóricos empíricamente comprobados. Incluso entonces,

---

<sup>444</sup> Para mostrar la plausibilidad de esta relación causal cabe imaginar otro contrafáctico: de no haber sido derrotada la II República e instaurada una dictadura fascista, habría sido más probable el desarrollo de una tradición socialdemócrata y unos sindicatos más poderosos (entre los que no habría estado CCOO pues no habría existido como tal).

sin embargo, los *vínculos* entre esas piezas siguen siendo problemáticos ... De modo que a menudo dependemos de las conexiones narrativas, más que teóricas, entre teorías parciales que tienen apoyo teórico, así como empírico –lo que también significa que la propia explicación compuesta permanece vulnerable a la crítica de ser *ad hoc* (Scharpf, 1997: 32).

Con esta precaución en mente, pueden señalarse dos cosas. En lo que se refiere a este proceso particular (la desregulación laboral en España), creo que los tres factores analizados proporcionan una explicación bastante satisfactoria. Puede que sea preferible utilizar una expresión más humilde, como que «favorecieron» este proceso en lugar de que lo «produjeron», pero lo importante es que tuvieron efectos que incrementaron la probabilidad de que ocurriera. Por supuesto, los tres casos están abiertos a matices, críticas y rectificaciones –y sería deseable que todas ellas llegaran–, pero creo que esta investigación abre vías de reflexión que, si bien habían sido recorridas ya por otros investigadores, apenas se habían abordado directamente para explicar este proceso.

En lo que se refiere a la relevancia de estos tres factores para explicar las políticas de mercado de trabajo y, más en general, la evolución de los regímenes de empleo, no pretendo haber mostrado su validez general, pero creo que representan tres vías de análisis bastante prometedoras. Los tres factores han sido explorados de un modo desigual en la literatura científico-social, y los enfoques basados en ellos se enfrentan a diferentes dificultades. El análisis del legado histórico o las inercias institucionales, guiado por el enfoque de la *path dependence*, ya fue parcialmente defendido por Esping-Andersen (1990) en su obra clásica, y ha vivido una revitalización en los últimos años para explicar la “congelación” de los regímenes de bienestar durante los años ochenta y noventa (Huber y Stephens, 2001; Pierson, 1995, 2004). Probablemente sus mayores inconvenientes son dos: su dificultad para explicar el cambio institucional y para aportar mecanismos causales concretos. Una de las enseñanzas que puede arrojar esta investigación, en la que he procurado salvar ambos escollos, es que para captar los mecanismos que operan en la reproducción de una trayectoria histórica debe atenderse a los equilibrios de clase, en un sentido que aclararé a continuación, al discutir la TRP.

El análisis de la “caja negra” de los partidos, los sindicatos y la relación entre ambos ha recibido un trato desigual: mientras que la literatura de las relaciones laborales ha dedicado muchísima atención a la estructura y el funcionamiento de los sindicatos, y ha atendido a las relaciones que entablan con los partidos y gobiernos, la literatura de los regímenes de bienestar (y, en particular, la TRP) apenas se ha adentrado en las características de los partidos más allá de su color político, y no ha estudiado

sistemáticamente su relación con los sindicatos. Esto resulta sorprendente si se tiene en cuenta la transformación de los partidos en las dos últimas décadas –el «vaciamiento de la democracia» al que se ha referido Peter Mair (2006)– y más en particular de los partidos socialdemócratas, tanto por su pérdida de base social como por su permeabilidad a las ideas neoliberales, así como el proceso de distanciamiento o ruptura entre éstos y sus referentes sindicales. Este último fenómeno invita también a una reconsideración de la relevancia que han tenido ambos tipos de organizaciones y a un estudio sistemático de las relaciones entre ellas y sus efectos sobre los regímenes de empleo y bienestar. En este sentido, uno de los retos estriba en cultivar el diálogo entre los estudios cuantitativos –como los de Kwon y Pontusson (2010) o Jensen (2012)– dirigidos a descubrir ciertas regularidades y los estudios cualitativos más preocupados por averiguar los mecanismos causales que operan empíricamente en diferentes casos de estudio.

Por último, el estudio de los efectos de las ideas sobre las políticas se ha popularizado enormemente en los últimos años, si bien su desarrollo ha sido mayor en lo que se refiere a las políticas económicas que en lo que se refiere a las políticas de mercado de trabajo. Sin embargo, la naturaleza elusiva y escurridiza de las ideas ha complicado que se avance mucho más allá del hecho reconocido de que las ideas importan. Las contribuciones empíricas a este campo han suministrado ciertos mecanismos que parecen operar en el surgimiento, la propagación y la influencia de las ideas, así como algunos conceptos y esquemas teóricos para estudiar esos procesos. Pero resulta imposible formular ciertos principios generales en este tema. A ello contribuye el hecho de que se trata de un objeto de estudio difícil de abordar desde una perspectiva cuantitativa, e incluso desde un punto de vista comparado (por ejemplo, es posible comparar entre países en los que la influencia del neoliberalismo en los años noventa ha sido diferente, pero no países entre otros en los que el neoliberalismo ha estado totalmente ausente... porque no existen). En todo caso, rechazar este asunto por las dificultades que plantea su estudio, en base a unas convicciones metodológicas muy estrictas, equivaldría a dar la espalda a la realidad. Mientras tanto, creo que la colección de estudios de caso empíricos sobre los efectos políticos de las ideas puede ir arrojando luz y enriqueciendo el análisis de los regímenes de empleo y, más en general, de la economía política –así como puede ayudarnos a deshacernos de ciertos *idola fori* de la sociedad contemporánea.

Veamos ahora en qué situación dejan los resultados de esta investigación al enfoque del que partíamos, la TRP.

### 3. REPENSAR LA TEORÍA DE LOS RECURSOS DE PODER

El punto de partida teórico de esta tesis era que el mercado de trabajo está atravesado por relaciones de poder: desde la que enfrenta en el nivel *situacional* de la empresa a empresarios y trabajadores, hasta la que caracteriza, en el nivel *institucional*, los procesos de elaboración de políticas públicas que conforman institucionalmente el mercado de trabajo, fundamentándose ambas en las divisiones de clase a nivel *sistémico* propias del capitalismo. La TRP era un enfoque teórico que resultaba coherente con esta descripción, y permitía abordar los procesos políticos en el nivel institucional considerando tanto los aspectos inherentes al capitalismo –la división de clases– como sus variaciones históricas –la articulación política de esta división y los arreglos institucionales a los que daba lugar–. En este sentido, la TRP postulaba la primacía explicativa de los recursos de poder de clase para dar cuenta del desarrollo de las políticas públicas y la consecuente formación de los regímenes de bienestar y de empleo. Para mostrar esta relación causal, ofrecía sendas operacionalizaciones de la variable explicativa (los recursos de poder) y de la variable dependiente (las políticas públicas y los regímenes de bienestar), de cara a comprobar y comparar los efectos de la primera en relación con otras variables y explicaciones alternativas (para un magnífico resumen, ver: Olsen y O'Connor, 1998).

Sin embargo, los hallazgos empíricos de esta investigación encajan mal con las previsiones de la TRP: pese a la presencia de un partido de izquierdas en el gobierno durante catorce años –la mitad de ellos con mayoría absoluta– y la existencia de una dividida oposición parlamentaria, se produjo un proceso de desregulación laboral cuyo resultado fue la formación de un régimen de empleo *remercantilizador*. Ciertamente, había otro rasgo de este proceso que se compadecía mejor con las expectativas de la TRP: la debilidad de los sindicatos. Pero, con esta salvedad, puede decirse que este caso de estudio representa una anomalía para la TRP. Obviamente un estudio de caso no proporciona el “experimento crucial” para falsar una teoría, y en general las teorías no se rechazan a la primera de cambio en cuanto aparecen las primeras pruebas en su contra. Pero las anomalías sí nos ofrecen la oportunidad de repensar la teoría de cara a contribuir a su «reconstrucción progresiva», por emplear los términos de Imre Lakatos (1978), cuya metodología de los programas de investigación puede servirnos para hacerlo.

Como es sabido, Lakatos sostenía que las teorías no consisten en un enunciado que, en cuanto es contradicho por la prueba, nos obliga a rechazarlas. Por el contrario, las teorías deben entenderse como progra-

mas de investigación más resistente a las refutaciones. Un programa de investigación está compuesto por un núcleo protegido por un cinturón de seguridad de hipótesis auxiliares. En el caso de que en el curso de la investigación empírica surjan anomalías que desafíen las predicciones de la teoría, pueden proponerse hipótesis auxiliares que las absorban dentro del programa de investigación. Evidentemente, esto no es un salvoconducto para la argucia: existen reconstrucciones progresivas que amplían el contenido de la teoría y su capacidad predictiva, y otras reconstrucciones degenerativas que no amplían el contenido de la teoría ni predicen nuevos fenómenos, si bien la línea de demarcación es problemática<sup>445</sup>.

Así pues, y una vez que los resultados de esta investigación contradicen parcialmente las predicciones de la TRP, en lugar de sumarme al grupo de investigadores que ha proclamado la falta de validez o la pérdida de vigencia de este enfoque, voy a argumentar que mi estudio puede ayudar a reconstruir progresivamente la TRP. Esta decisión no es caprichosa. La mayor parte de enfoques que se han postulado como alternativas a la TRP parten de fenómenos interesantes y relevantes (para una panorámica, Campillo, 2013: cap. 3), pero son incapaces de anclarlos teóricamente en la estructura profunda (o las propiedades centrales) de la sociedad moderna o capitalista, así como de conectarlos con otros procesos que se derivan de ella, a diferencia de la TRP. De hecho, uno de los errores que cometen estos enfoques es pensar que la clase ha perdido relevancia por el mero hecho de que las organizaciones de clase se han debilitado o los conflictos de clase son menos manifiestos. Pero, como señalan con agudeza Korpi y Palme, esto equivaldría a pensar que «la ausencia de movimientos feministas fuertes y ruidosos en Arabia Saudí [implica] que en este país el género es irrelevante a la hora de estructurar las oportunidades de hombres y mujeres» (2003: 440). En mi opinión, la TRP ofrece una perspectiva más prometedora para captar el «iceberg del poder» (Korpi, 1998) y las corrientes sociales profundas que transcurren bajo la superficie de los conflictos manifiestos. Además, y como explicaré a continuación, los tres factores que he analizado (legados, organizaciones e ideas) también guardan relación con la estructura de poder de la sociedad y los recursos de poder de los actores, de modo que no resulta en absoluto forzado integrarlos en el programa de investigación de la TRP. Así pues, a continuación voy a señalar de qué modo los resultados de esta investigación pueden contribuir a la reconstrucción progresiva de la TRP, una labor que puede ser del interés también de quienes no estén especialmente

---

<sup>445</sup> Como ilustración, puede verse una aplicación de esta metodología al marxismo en Burawoy (1990).

convencidos de las virtudes de la TRP o preocupados en los debates teóricos, al ofrecer una simple agenda investigadora formada por nuevos problemas.

### *Legados históricos*

Si bien es cierto que la TRP ha considerado en ocasiones, y desde diversos ángulos, los efectos de los legados históricos, a menudo a través del enfoque de la *path dependence*, ese esfuerzo no ha dado resultados claros. El caso más conocido probablemente sea el de Esping-Andersen (1990), quien señala que ese factor es, junto a los recursos de poder del movimiento obrero y las coaliciones que sea capaz de forjar, el determinante de la formación de los Estados de Bienestar, si bien deja abiertos un montón de interrogantes teóricos. Esping-Andersen se centra, siguiendo la pauta normal, en países que eran democracias tras la II Guerra Mundial, pero su razonamiento cobra más importancia cuando abordamos los casos de los países del Sur de Europa, que sufrieron –con la relativa excepción de Italia<sup>446</sup>– dictaduras que, de algún modo, desviaron sus trayectorias históricas de las del resto de países que sí vivieron el pacto capital-trabajo de postguerra. Los efectos a largo plazo de este rasgo peculiar son difíciles de exagerar, y pueden guardar relación con la situación actual de crisis económica y política de dichos países (Streeck, 2011).

El enfoque de la *path dependence* ofrece una valiosa vía para integrar la relevancia del legado histórico en las explicaciones basadas en los recursos de poder. Pero para ello, es necesario prestar más atención a los mecanismos de auto-refuerzo de una trayectoria basados en el poder y en la legitimidad (y, secundariamente, al mecanismo funcional) que al mecanismo de la utilidad, sobre el que ha girado una buena parte de la literatura. O dicho de otro modo, es necesaria una perspectiva “vertical” que capte las diferencias de poder entre actores en la reproducción de una trayectoria y no sólo una perspectiva “horizontal” preocupada por los problemas de coordinación y por los resultados derivados de ellos en términos de eficiencia. En cierto modo, la TRP ya ha avanzado por ese camino al pensar las instituciones societales como sedimentación de los recursos de poder. Del mismo modo, también ha optado por ampliar el horizonte temporal y atender, por ejemplo, no sólo a qué partido está en el gobierno en un determinado momento, sino a qué partidos lo han estado du-

---

<sup>446</sup> Es una excepción relativa porque, si bien Italia se convirtió en una república democrática tras la liberación de 1945, la hegemonía de la *Democrazia Cristiana*, la pervivencia de redes clientelares caciquiles en grandes regiones del país y las presiones norteamericanas para impedir el acceso del PCI al poder, demediaron en algún sentido esta democracia.

rante las décadas anteriores –eso explicaría, por ejemplo, por qué tras la derrota del SAP sueco en 1976 la derecha no desmontó el Estado de Bienestar, y permitiría hablar de *sociedades* socialdemócratas más que de *gobiernos* socialdemócratas. Esta reflexión apunta finalmente a las limitaciones con las que puede tropezar la política democrática –los gobiernos, en particular– a la hora de modificar la estructura de poder social heredada. Pero si bien sabemos que esas limitaciones existen, no sabemos cuáles son con exactitud. Este caso de estudio puede servir como ilustración: que *ocurriera* eso no implica que *tuviera que ocurrir* –al fin y al cabo los gobiernos socialistas se adaptaron a esas limitaciones, por razones que también he abordado en los capítulos 7 y 8, antes de chocar con ellas. Esta zona de incertidumbre entre qué efectos deben atribuirse a la intención de los actores y cuáles a los constreñimientos de las circunstancias que los rodean –el viejo debate entre estructura y agencia– puede cubrirse mientras tanto con una especificación clara de los mecanismos que operan en la reproducción de una trayectoria y dificultan su transformación.

Tal cuestión remite finalmente a una de las limitaciones más criticadas de los enfoques neo-institucionalistas basados en alguna versión de la *path dependence*: su incapacidad para captar el cambio (Streeck y Thelen, 2005). Este peligro, al que ya me he referido en el capítulo 6, ha conducido a algunos autores –como Pierson (1998)– a calificar los Estados del Bienestar postindustriales como «objetos inamovibles». *Eppur si muove*. Pontusson y Clayton (1998) han mostrado para el caso de los Estados de Bienestar que, bajo la apariencia de estabilidad producida por un mantenimiento del gasto social, éste ha sufrido un verdadero recorte debido al incremento del desempleo (y de las necesidades derivadas de él) o la privatización de la provisión de los servicios; y Baccaro y Howell (2011) han desvelado que tras la fachada de continuidad de las instituciones laborales en muchos países europeos, se ha producido un cambio en su funcionamiento real favorable a los empresarios. En ambos ejemplos, la clave está en cómo se enfoca la cuestión de la continuidad y el cambio. En consonancia con la TRP, una forma de dirimir esta cuestión sería prestar atención a los efectos que tienen sobre las relaciones de poder (su potencial desmercantilizador) y los equilibrios de clase que subyacen a estos procesos. Pero unido a esto, es importante especificar, y en la medida de lo posible prever, tanto los mecanismos que empujan hacia el cambio, como los que refuerzan la continuidad (en muchos casos, operaran ambos tipos y el resultado dependerá de cómo se combinen).



### *Partidos y sindicatos*

En lo que se refiere a partidos y sindicatos –su naturaleza y las relaciones que pueden establecerse entre ellos–, no se trata de un factor novedoso para la TRP, sino más bien de una pieza central de este programa de investigación que, sin embargo, ha sido un tanto descuidada: en particular, se ha dado por sentada la conexión entre los intereses materiales de la clase trabajadora y las preferencias estratégicas de las organizaciones que las representan, cuando ésta dista de ser natural o mecánica. Por el contrario se trata de una problemática caja negra cuya exploración resulta urgente y prometedora. Curiosamente, la propia TRP ha sido consciente de esto en el caso de los sindicatos, y desde sus primeras formulaciones ha enfatizado las características que debían tener estas organizaciones para maximizar los recursos de poder: no sólo contaba el nivel de afiliación, sino la estructura inclusiva y centralizada de las confederaciones sindicales para representar a toda la clase trabajadora –sin distinción de oficio o ideología– y hacerlo de un modo efectivo en la interlocución con la patronal y el Estado. Uno de los objetivos de este tipo de confederación sindical era evitar que otro tipo de lealtades (religiosas o ideológicas) compitieran con los intereses de clase, así como bloquear los comportamientos particularistas de sindicatos de sector u oficio perjudiciales para el conjunto de la clase trabajadora (es decir, el dilema del prisionero: por ejemplo, que un sector de trabajadores obtuviera grandes mejoras salariales a costa de un incremento de la inflación o el desempleo que recayera sobre el resto). Sin embargo, no se consideró –al menos, hasta donde yo sé– otro peligro: que la «ley de hierro de las oligarquías» (Michels, 1991) terminara haciendo que los intereses de las cúpulas sindicales condujeran a estrategias que se apartaran de los intereses de los trabajadores a los que representaban –un peligro más apreciable si cabe en el caso de las grandes confederaciones sindicales inclusivas y centralizadas. Sin duda, es una tarea controvertida la de establecer cuáles son los intereses de los trabajadores (por ejemplo, ante los beneficios y costes de una política de rentas en comparación con las alternativas posibles), así como la de determinar hasta qué punto las estrategias sindicales responden a estos intereses o más bien a los de los sindicatos *qua* organizaciones (o, más aún, a los de sus direcciones) –un debate que ha aparecido en dos episodios del caso de estudio: la transición y el giro sindical de mediados de los años noventa.

Estos problemas adquieren más relevancia si cabe en el caso de los partidos, al que paradójicamente se le ha prestado mucha menos atención. Si bien algunos autores han señalado la importancia de ciertos rasgos de las instituciones políticas donde éstos se desenvuelven (sistemas

políticos presidencialistas o parlamentaristas; leyes electorales mayoritarias o proporcionales) y del resto de actores que compiten en ellas (coaliciones con la clase media; una oposición conservadora dividida), en cuanto a los partidos no se ha avanzado más allá de considerar la importancia de que hubiera un partido socialdemócrata fuerte. Una de las conclusiones de este estudio de caso es que eso no es suficiente, y que para averiguar las razones de por qué no lo es deben explorarse los aspectos ideológico-organizativos de los partidos de izquierda que están en el centro de la TRP, a fin de precisar en qué grado y de qué modo pueden representar realmente los intereses de la clase trabajadora. Nuevamente, para llevar a cabo esta tarea es preferible atender a los factores sociológicos “objetivos” que caracterizan a los partidos en lugar de entrar directamente en la polémica, trufada a veces por las simpatías de cada uno, de etiquetarlos. En particular, creo que hay que considerar tres factores relacionados entre sí: el arraigo o base social de los partidos de izquierdas, la composición de clase de su aparato dirigente y su funcionamiento democrático interno.

Para el primero se cuenta con los indicadores accesibles mencionados en el capítulo 7, pero sería interesante averiguar no sólo el número de afiliados, sino también su posición de clase. Algo similar convendría hacer con el segundo factor: si bien el origen social de un dirigente o un ministro no determina su ideología –como muestran los hijos de la burguesía que han liderado partidos revolucionarios– sí condiciona irremediablemente sus percepciones e intereses, como veíamos con el caso de la *beautiful people* española, y sus efectos pueden verse a nivel agregado, viendo la composición global de la dirección de un partido o de un gabinete gubernamental. El tercer factor es más difícil de cuantificar, pero puede operativizarse en base a determinadas características organizativas: participación de las bases, elección de delegados y candidatos, formas de control y rendición de cuentas, pluralidad interna, etc. La combinación de los tres factores puede arrojar luz sobre la caja negra que vincula los intereses de la clase trabajadora y las estrategias de los partidos de izquierda, a fin de saber hasta qué punto las segundas responden realmente a los primeros.

Por último, la TRP también ha partido del presupuesto de que la ideología de los partidos socialdemócratas, socialistas y laboristas podía equipararse y apenas variaba entre diferentes países o a lo largo del tiempo. El caso del PSOE –y en general, del socialismo del Sur de Europa–, con su radicalidad retórica inicial y su pragmatismo liberal posterior, cuestiona este presupuesto. Por supuesto, no se trata de afirmar que cada partido es diferente y responde a una tradición nacional singular, sino de ver

cuáles son los ejes centrales de la socialdemocracia (y del resto de tradiciones) y de qué modo aparecen en cada caso. Para acometer estudios comparativos de este asunto puede resultar de mucha ayuda la base de datos del *Manifesto Project*<sup>447</sup>, que analiza cuantitativamente los programas electorales de los diferentes partidos en más de 50 países desde 1945. Pero no deben desatenderse los aspectos cualitativos y pragmáticos de la ideología, pues una cosa es lo que se dice y otra lo que se hace (como muestra la discrepancia entre el programa electoral del PSOE en 1982 y su política económica posterior).

Tras este repaso a los aspectos organizativo-ideológicos de partidos y sindicatos, queda definitivamente claro que *no* se puede dar por descontada su cooperación. Y aunque puede ser injusto o inexacto criticar a la TRP por haberlo hecho, lo cierto es que tampoco ha considerado seriamente la posibilidad de un conflicto entre ellos y sus efectos sobre las políticas y los regímenes. Los recientes trabajos cuantitativos que han detectado este problema (Jensen, 2012; Kwon y Pontusson, 2010) son un buen punto de partida, pero su desarrollo pasa inexcusablemente por el acopio de estudios de caso o comparados que reconstruyan los aspectos cualitativos de estos conflictos, de sus causas y resultados –para lo cual se puede empezar por aprovechar la literatura en el campo de las relaciones laborales sobre este tema.

### *El poder de las ideas*

Las ideas, por último, es otro de los elementos que, si bien aparecen de refilón en diversas contribuciones asociadas a la TRP, han sido bastante desatendidos: algunos autores han hablado de «la imagen socialdemócrata de la sociedad» (Castles, 1978) para referirse a los efectos del Estado de Bienestar en la formación de una ideología igualitaria, pero muy pocos han indagado en las ideas como variable explicativa. Y eso a pesar de que se reconoce que las ideas keynesianas rescataron a la socialdemocracia de la parálisis de entreguerras proporcionándole un programa económico viable (Glyn, 1995; Przeworski, 1988). Como señala Fritz Scharpf: «fue sólo en alianza con el keynesianismo que los conceptos socialdemócratas adquirieron la hegemonía que conformó la era de post-guerra» (1991b: 22).

La desatención al papel de las ideas probablemente responda al extendido (y justificado) recelo hacia algún tipo de idealismo que explique en base a ellas –y no a factores “materiales”, como los equilibrios de cla-

---

<sup>447</sup> Puede consultarse en: <https://manifestoproject.wzb.eu/information/information>.

se— la evolución del capitalismo. Pero en cuanto aceptamos que las ideas sí pueden desempeñar algún papel relevante —como he defendido aquí, y como creo que muestra el triunfo del neoliberalismo—, esta posición debe revisarse. A nivel práctico, por ejemplo, *no* hay que dar por sentado que un partido socialdemócrata vaya a hacer políticas socialdemócratas. Una forma de revisar el papel de las ideas a la luz de la TRP es entender las ideas como recursos de poder que aparecen en la “lucha democrática de clases”. Pero esta propuesta debe matizarse para rehuir la imagen simplista de las ideas como reflejo-de-los-intereses. Las ideas son también eso, pero no sólo eso. Precisamente, el secreto de lo que he llamado el paradigma de políticas es que es capaz de persuadir a prácticamente todo el espectro ideológico; y la citada influencia de las ideas neoliberales en la socialdemocracia es un buen ejemplo de ello.

Con esta cautela, creo que la TRP debería abordar e integrar dos aspectos centrales: los mecanismos que operan en la producción y difusión de las ideas, y los mecanismos que operan en la influencia que ejercen sobre los actores sociales. Para la primera tarea hay que prestar atención tanto a los recursos de poder (como los *think tanks*) que los actores de clase ponen a disposición para la fabricación de ideas, como a las instituciones aparentemente neutrales o técnicas (desde la OCDE y el FMI hasta las facultades de economía). Para la segunda tarea hay que rastrear la forma en que las ideas influyen en el modo en que las organizaciones (y sus propias bases sociales) definen sus intereses y escogen las estrategias para perseguirlos. En este sentido, el poder de las ideas está estrechamente ligado a los elementos ideológico-organizativos que señalaba anteriormente: no sólo porque pueda modificar la ideología de partidos o sindicatos, sino porque sus efectos se verán determinados por ciertos aspectos organizativos que los hagan más o menos permeables a ellas.

En resumen, estos tres factores (legados, organizaciones e ideas) no sólo no resultan extraños al programa de investigación de la TRP, sino que pueden reformularse en sus propios términos. De algún modo, todos ellos hacen referencia a la estructura de poder social y a los recursos de poder de que disponen los actores de clase: los legados históricos como residuos o sedimentaciones de poder; las características de las organizaciones como expresión del grado en que éstas son verdaderamente recursos de poder de la clase trabajadora; y las ideas como *peculiares* recursos de poder. En base a ellos, y a través del acopio de estudios empíricos, pueden formularse nuevas hipótesis auxiliares que conserven el núcleo de este programa de investigación y permitan explicar mejor las transformaciones en la economía política de los regímenes de bienestar y de empleo.

Y es que, aunque el punto de partida para la reconstrucción ha sido la anomalía que representaba el caso español para la TRP, lo que era un caso excepcional a principios de los ochenta, se iba a convertir en la norma una década después: como se ha sugerido, el PSOE fue un representante *avant la lettre* de muchos de los cambios que caracterizarían a la socialdemocracia posterior, y los desafíos que plantea aquél son semejantes a los que suscita ésta, como muestran estos tres fenómenos recientes: la pérdida de arraigo social de los partidos socialdemócratas (Delwit, 2005), la penetración de las ideas neoliberales en la socialdemocracia (Mudge, 2008) y la erosión de los vínculos partido-sindicato (Howell, 2001). Por último, la atención a los legados históricos es una tarea crucial para comprender la especificidad de los partidos socialistas mediterráneos y las trayectorias económico-políticas de sus países (así como la de los países del Este). Si se quiere aplicar la TRP, y otros enfoques, a estos casos, se debe tener en cuenta la relevancia del legado histórico para moldear en aspectos importantes la economía política.

Una de las razones por las que la TRP apenas ha indagado en esos tres factores puede ser que resultan difícilmente cuantificables, lo que complica su operacionalización. Si bien la contribución de los estudios cuantitativos en este campo de investigación es sencillamente innegable, en ocasiones el mejor camino para abordar algunos problemas, al menos inicialmente, son los estudios de caso o, en menor medida, los análisis comparados. En todo caso, el objetivo de las ciencias sociales de descubrir regularidades y explicarlas en base a mecanismos causales –lo que Max Weber (1992) llamaba la condición de causalidad y la condición de inteligibilidad– sólo puede obtenerse con el concurso de los enfoques cuantitativos y cualitativos, bien usándolos simultáneamente en una investigación –como en el impresionante estudio de Huber y Stephens (2001)– o propiciando un diálogo respetuoso, reconocedor de los límites y ventajas de ambos enfoques, entre los investigadores que los cultivan.

#### 4. REFLEXIONES FINALES

El debate acerca de posible reconstrucción del programa de la TRP no agota, por supuesto, las reflexiones a las que puede conducir esta investigación. Antes de concluir, me gustaría señalar dos de los caminos que ha intentado desbrozar y que deja abiertos para futuras investigaciones.

El primero es el estudio del mercado de trabajo y las relaciones laborales en España. Si bien es un tema de investigación que no está desatendido en absoluto (la literatura es ingente), creo que su estudio puede en-

riquecerse en dos direcciones: prestando atención a la perspectiva comparada –nuestro país ha tendido a quedar excluido de una parte de esta literatura por la convención de seleccionar para el análisis los 18 estados capitalistas avanzados que eran democracias tras la II Guerra Mundial y tenían más de un millón de habitantes– y extendiendo el análisis más allá de las relaciones laborales para conectarlo con los otros factores que forman el régimen de empleo y con la sociología política que los rodea. Esto puede contribuir a la tarea, cada vez más apremiante, de poner en cuestión algunos de los lugares comunes que repetidamente se dan por sentados, en especial desde el ámbito de la economía.

Uno de ellos es el de la “rigidez” del mercado de trabajo. He defendido dos razones teóricas para ser escéptico con este concepto: que hay que examinar el carácter y los efectos de la regulación en lugar de su magnitud, y que deben considerarse todos los elementos que integran el régimen de empleo en lugar de fijarse en indicadores aislados (como los elaborados por la OCDE). Con esto en mente, el rasgo fundamental del régimen de empleo español no parece su rigidez sino su mercantilización. Otro mito es la presencia de una división política en base al conflicto de *insiders* y *outsiders*, en la que los sindicatos estarían atrincherados en defensa de los primeros. Si bien no puede descartarse *a priori* que los sindicatos, por motivaciones de distinto tipo, favorezcan a los trabajadores estables, lo cierto es que la evidencia empírica acumulada en esta investigación no apoya esa hipótesis, al menos hasta mediados de los años noventa, que es el periodo que cubre. Esta creencia está asentada en un desconocimiento de la historia reciente que muchas veces conduce a presentar la temporalidad como un subproducto que nadie ha buscado, hasta el punto de que un influyente economista (Ruíz Conde, 2012) escribía hace poco que «desde el mundo académico, siempre hemos defendido que se deberían prohibir los contratos temporales». Mi reconstrucción histórica ha mostrado que eso no es así: la temporalidad fue apoyada, con entusiasmo o resignación, por muchos actores, y quienes con más firmeza la denunciaron fueron los sindicatos. En resumen, una buena comprensión de los males del mercado laboral español y de sus orígenes, comparándolo con la experiencia de otros países, es una condición para afrontar muchos de los problemas económico-políticos que tenemos por delante, y esta investigación ha intentado aportar un pequeño grano de arena a esta tarea.

Aunque en una gota de agua no se pueda reconocer el océano, y el caso español posee una especificidad difícil de generalizar, lo cierto es que también exhibe (y anticipa) dos de los fenómenos clave de la economía política del capitalismo contemporáneo: la transformación de la social-

democracia y el ascenso del neoliberalismo. Esas dos fuerzas ideológicas y materiales han moldeado la evolución económico-política y los cambios en los regímenes de empleo y bienestar de las últimas décadas: mientras que la primera ha vivido crisis y mudanzas, la segunda se ha impuesto como el proyecto hegemónico. Pero con frecuencia el estudio de ambos procesos ha tropezado con dos obstáculos conectados: una idea caricaturizada del neoliberalismo que impedía captar sus expresiones más sutiles, y una visión estática (o idealizada) de la socialdemocracia incapaz de reconocer los cambios que estaba viviendo. Este trabajo ha intentado, en la medida de lo posible, superar estos obstáculos y avanzar en la comprensión de ambos fenómenos a través de un estudio de caso, con la idea de que los procesos macro de cambio social como éstos deben ser explicados a través de mecanismos e ilustraciones que suelen encontrarse en los estudios de caso (para un argumento parecido en relación a la financiarización, ver Krippner, 2011). Por último, la elección de la TRP como marco teórico creo que permite conectar estos procesos con la preocupación por la desigual distribución del poder social y sus efectos, así como establecer un diálogo constructivo con otros enfoques interesados por la estructura de clase, el papel del Estado y el cambio social.

Como decía al inicio de este trabajo, la investigación es una empresa colectiva. Para llevar a cabo esta tesis doctoral a veces me he encaramado a hombros de gigantes, y otras he seguido las huellas de otros investigadores más bajitos, sin cuya prosaicas aportaciones este viaje habría sido más complicado o no habría tenido lugar. En cierto modo, he intentado continuar un diálogo en el campo de estudio de los regímenes de bienestar y de empleo –y en alguna medida, también en el campo más general de lo que podría llamarse la sociología política del capitalismo–. Por ese mismo motivo, creo que ese diálogo no puede cerrarse aquí: me gustaría pensar que las aportaciones de esta tesis son una invitación para continuarlo, y que las reflexiones que ha ofrecido pueden orientar los derroteros de otros investigadores. Entre las señales que he ido dejando en el camino, quisiera destacar aquélla por la que he empezado: el mercado de trabajo está atravesado por relaciones de poder, y el propio discurso de los investigadores sociales puede contribuir a visibilizarlas o a ocultarlas. Por supuesto, esto puede conectar con ciertos presupuestos normativos, como los que he señalado en el *excursus* del comienzo. Pero eso no arruina la objetividad de las ciencias sociales. Más bien nos obliga a un cierto ejercicio de reflexividad, que no sólo puede mejorar la calidad de nuestras investigaciones, sino también ayudar a combatir –o, por lo menos, a no legitimar– la injusticia en nuestra sociedad. Espero que esta tesis haya contribuido a ello.

## Summary & Conclusions

### INTRODUCTION

The deregulation of the labour market has been one of the central and recurrent processes of change in the political economy of advanced capitalism in recent decades. To different extents and in different ways, this process has taken place in almost all countries. In this sense, labour deregulation in Spain represents an extreme and anomalous case. On the one hand, it was a «partial deregulation» or «flexibilization at the margin», focused on the promotion of fixed-term jobs: thus, the temporary employment rate rose above 30% in a few years and since the early nineties one out of every three workers has had a fixed-term job (about twice as much as in the rest of Europe). The increase in temporary employment did not lead to a reduction in unemployment: both in times of recession and prosperity, unemployment rates have maintained at around double the European rate, rising above 25% in the current crisis. On the other hand, this process of labour market deregulation was promoted by a leftist party (PSOE), which is intriguing and somehow challenges the forecasts of the power resources theory (hereinafter, PRT): according to this approach, we can expect leftist parties, in collaboration with unions, to implement decommodifying policies. However, in this case more or less the opposite occurred.

This doctoral research aims to study the process of labour market deregulation in Spain from 1984-1997 with three fundamental goals: first of all, to provide a detailed narrative reconstruction of the process, paying attention to the strategies and motivations of the actors involved as well as to the circumstances and dilemmas they faced; secondly, to explore the explanatory factors that favoured this process, underlining the causal mechanisms that render it sociologically intelligible; thirdly, to discuss the advantages and limits of the PRT in light of the empirical research on this case.



The process of labour market deregulation in Spain has diffuse temporal limits and it does not seem to be over yet. The choice of the period 1984-1997 was motivated by two rationales. First, labour reforms introduced in that period (1984, 1992-1994 and 1997) had great effects on the shaping of our current employment regime. Second, during this period, the process of deregulation took the shape of a narrative structure consisting of introduction, crisis and ending, as we will see below. In the following pages, I will present the theoretical approach that has guided this research, discuss its methodological design, summarize the contents of the three parts in which this thesis is divided and present its conclusions.

## 1. THEORETICAL FRAMEWORK

The expansion of precarious employment has been the most visible result of labour market deregulation in Spain. Precariousness, however, should not be reduced to the abuse of fixed-term contracts; it comprises other aspects of employment, such as low wages, job insecurity, lack of or insufficient social protection and poor working conditions (Laparra, 2007). Temporary employment is the tip of a larger iceberg that includes the precarization of all labour relations and should be analyzed using the concept of “employment regime”. This concept refers to the set of institutional arrangements and public policies that surround the labour market (Gallie, 2007b; and Prieto, 2013). As I will explain below, a key aspect of employment regimes is the balance of power between employers and workers. In this research I focus on six elements of the employment regime that directly affect that balance: employment protection, types of contracts, social protection (especially, unemployment benefit), level of employment, corporatist institutions (in a broad sense) and power of unions. Thus, in this research I try to shed light on the making of the Spanish employment regime.

My research starts from a comparative tradition in social sciences that has dealt with the variations of capitalism (Esping-Andersen, 1990; Goldthorpe, 1984; Hall y Soskice, 2001; Shonfield, 1965). The basic idea is that capitalism is not an invariant homogeneous reality, but takes different historical shapes, which are distinguished by a number of specific institutional features. These features influence the historical development of the capitalist commonalities. This general idea has been formulated from different theoretical approaches, each of which emphasizes a particular theoretical aspect that becomes the angle from which comparisons are made.

In this sense, my starting point is the PRT; and the concept of decommodification is the theoretical axis through which changes in the employment regime are analyzed. The PRT was formulated by authors such as Korpi (1983), Stephens (1979) and Esping-Andersen (1985). The core of this theory is that the development of welfare and employment regimes is the result of class power resources: the stronger the labour movement, the more decommodifying the welfare and employment regimes are. The working class «power resources» are forms of collective organization forged to compensate its class subordination. This organization has taken two main forms: leftist parties and unions; for that reason this approach has tended to measure the «power resources» variable through the presence of leftist parties in government and the level of membership (and structure) of unions.

Decommodification refers to the degree to which individuals are less dependent on the market to ensure their welfare needs and thus are less subject to the power of employers in the labour relation (Esping-Andersen, 1990). Decommodification allude somehow to two different but interconnected levels: on the one hand, to different “social orders” depending on what logic predominates (the logic of the market vs. the logic of society); on the other hand, to different “class balances” between labour and capital. These two sides of decommodification refer to two well-established research traditions in social sciences, represented by Karl Polanyi and Karl Marx respectively. Despite the criticism it has received, the power resources approach is a good starting point to study the formation of employment regimes without losing sight of the class balances and social orders (O'Connor y Olsen, 1998).

The theory of power resources has been applied chiefly to the development of welfare regimes and social policies. According to Esping-Andersen, the historical variations in class power resources, among other factors, would have led to three welfare regimes (social democratic, corporatist and liberal) with different degrees of decommodification; a typology which was later expanded to include the countries of the Antipodes and Southern Europe (Arts y Gelissen, 2002; Ferrera, 1996). However -as Gallie (2007b) points out- this approach has not been systematically applied to the study of employment regimes. Notwithstanding, there are good reasons for applying this approach to the study of labour market policies: in this field, class-based antagonistic interests, and the subsequent conflict, seem clearer than in other areas of public policy.

In CHAPTER 1, which is dedicated to exploring theoretically the political dimension of the labour market, I list some of those reasons. The argument of the chapter is the following. Employer-worker relation is

often presented as a free relation in which there is no trace of power; this leads to conceal domination and depoliticize labour market conflicts. To demolish this vision, I turn to the “contested exchange theory” developed by Bowles and Gintis (1990), which demonstrates that there is a power relation between employer and worker and how it works. Although the model is necessarily abstract, it has the merit of clarifying the mechanisms through which this power relation operates: a combination of surveillance, threats and wages, to which Burawoy and Wright (1990) add other mechanisms based on consent. What is really interesting is that the intensity of the power relation between employer and worker is determined by a set of institutional factors. This opens the door to the sociological study of the empirical variations of that power relation according to the features of the employment regime. More precisely, in this research I focus on the six institutional factors of employment regimes that I have mentioned above.

The institutional factors that shape the power relation between employer and worker are, in turn, the result of processes and balances between governments, unions and employers’ associations in the political arena. This connection between different levels of power is explained, following Alford and Friedland (1985), resorting to the metaphor of the game: capitalism (systemic power level) would be the nature of the game itself; negotiations and conflicts in the political arena (institutional power level) would shape the rules of the game; and the employer-worker relation (situational power level) would refer to specific pieces of play. In short, power resources theory provides a good framework to study the processes that establish the *rules of the game* of industrial relations, the object of my research.

Along with this typology of levels of power, a discursive or ideological dimension of power may also be differentiated: one of the most important aspects of power relations is how their symbolic representation conceals them or makes them visible. Following Göran Theborn’s proposal (1987), I distinguish three forms of ideological interpellation: what exists?, what is good or desirable?, and what is possible? These three questions may be applied to labour relations and labour market policies to address the effects of ideological discourses upon them.

The first chapter also includes a brief normative *excursus*. Succinctly, in recent decades neoliberal forces have hoisted the banner of freedom to justify the deregulation of the labour market (Harvey, 2005). However, their concept of freedom refers to the «negative freedom» –formulated by Berlin (1988)– of the liberal tradition. If we consider the sociologically richer concept of «freedom as non-domination» of the republican tradi-

tion (Pettit, 1999; Skinner, 1998; Viroli, 2002), the picture changes. If we take into account the institutional and structural foundations of freedom in social life, the employer-worker relation appears as a domination relation and the scope of social rights as a way to reduce that class domination. In other words: the greater decommodification, the more the freedom as non-domination.

To pick up the thread again: this thesis analyzes the political process of labour market deregulation in Spain between 1984 and 1997 and to that aim I take the power resources approach as a theoretical starting point. It could be said that my case study represents an anomaly that challenges the power resources theory. Labour market reforms implemented between 1984-1997 involved a recommodification of labour-power. The Spanish employment regime, characterized by unemployment, insecurity and subordination of workers, took this form. But the striking thing is that a social democratic party, the PSOE, promoted this process. Although it is true that unions were weak in terms of membership and were also divided, the presence of a social democratic party in power for 14 years in a row -half of them with an absolute majority- and a divided opposition would make us expect decommodifying labour market policies, according to the PRT. However, what happened, with certain nuances, was the opposite. This research aims to provide an explanation for this anomaly. To do so, I explore the effects of three alternative factors: the historical legacy, the power of ideas and the relation between parties and unions.

## 2. METHODOLOGICAL DESIGN

As I said, the objective of this research is threefold: on the one hand, to provide, first, a narration and, second, an explanation of the process of labour market deregulation in Spain; on the other hand, third, to review the PRT. The attempt to combine both objectives (narration and explanation) determined the methodological design based on a case study.

This method has advantages and disadvantages compared to other options, such as comparative analysis or quantitative research (Ragin, 1994): although it makes generalization of results and control of variables difficult, it offers the possibility of a more detailed analysis of the processes and a deeper exploration of the causal mechanisms at work. In this case, there are two circumstances that reinforce these advantages: firstly, the case of Spain has been less studied than other countries in the literature on these issues (indeed, until recently many analyses of advanced

capitalism were limited to the 18 countries of more than one million people that were democracies after World War II); secondly, Spain represents a peculiar case (Boyer, 1988: 47). Despite being based in a case study, this research also has a comparative component: the Spanish case is confronted with an *ideal type* provided by the PRT and throughout the thesis, cases and data from other countries are engaged with the aim of understanding the peculiarities of the Spanish case (which is an example of the Southern Europe regime): in particular, Sweden, France, Germany and the United Kingdom are referenced as representatives of the above-mentioned different types of employment regimes.

The case study not only allows us to offer a narration and an explanation of the Spanish case, but it may also contribute to review and reconstruct theory. The case study is a very useful heuristic tool for testing the explanatory power of a theory and studying the reasons why it explains, or not, a particular case with the aim of formulating new hypotheses (Eckstein, 1975). This is especially true when the case is, as in the case here, an anomaly for the theory. According to Lakatos (1978), anomalies give rise to the search for auxiliary hypotheses which may lead to a progressive reconstruction of the research program (Burawoy, 1998).

The empirical evidence on which this thesis is based has been obtained through four main research techniques. First of all, I have critically reviewed hundreds of pages of secondary literature in order to compile the evidence accumulated by other researchers. Secondly, I have made a content analysis of the press in order to construct in full detail the narration of the process. To do so, I have consulted the political and economic sections of the newspaper *El País* from 1982-1997 and, occasionally, other newspapers (such as *El Mundo* and *ABC*). Thirdly, I have used primary data from statistics concerning the world of labour and related areas, mainly: the EPA (Encuesta de Población Activa) of the Instituto Nacional de Estadística (INE) and the OECD and Eurostat databases. Fourthly, I have conducted twenty semi-structured interviews with key political actors involved in the process studied: more specifically, with policy-makers, union leaders, members of the employers' association and experts (economists, lawyers and journalists). Apart from these specific interviews, I have also used the interviews partially or fully included in other publications.

The thesis is structured in three parts. The first part, which contains just chapter 1, introduces the theoretical foundations of this work. The second part presents a detailed account of the process of labour market deregulation in Spain and consists of four chapters, each of which is dedicated to one of the four milestones of this process: the labour market

reform of 1984, the general strike of 1988, reforms and strikes of the period 1992-1994, and the social pact of 1997. The third part of the thesis focuses on the explanation of this process. It is divided in three chapters, each of which intends to test the explanatory power of these alternative hypotheses: the historical legacy, the power of ideas and party-union relation. Let me summarize briefly the content of the second and third parts and the findings of the research.

### 3. NARRATION: REFORMS, STRIKES AND PACTS

CHAPTER 2 relates the first episode of this process of labour market deregulation: the *Workers' Statute* reform of 1984. The thundering electoral triumph of the PSOE in 1982 awakened great expectations of a progressive change in Spain. Nevertheless, the new socialist cabinet, whose economic team was taken by the liberal-wing of the party, opted for a monetarist policy to deal with the crisis juncture. During the campaign, the PSOE had promised to create 800,000 new jobs, but the rejection of a social democratic policy prevented the government from achieving this goal. Unemployment (then around 15%) was subordinated to inflation as the main priority of economic policy. Instead of implementing its Keynesian electoral programme, the government opted for labour market flexibility, passing a reform of the *Workers' Statute* that opened the door to the use of fixed-term contracts. As a result, the rate of temporary workers reached the threshold of 33% in 1992, affecting mainly young people (60%) and women (39%).

Surprisingly, unions did not clearly oppose this reform, in part because they did not foresee its serious effects: CCOO (the communist union) showed timid opposition and UGT (the socialist one) expressed ambiguous support. The latter had until then maintained close collaboration with its sister party, the PSOE; but this reform, along with other disagreements (40 hours law, pension reform, industrial restructuring, entry into NATO), damaged that relation. The employers' association fought for lowering the cost of dismissal, but finally admitted flexibility at the margin as a second-best solution.

CHAPTER 3 relates the conflict around the *Young Employment Plan*, and the subsequent general strike of 1988. In view of the economic recovery, trade unions demanded wages increases and less restrictive economic and social policies: it was the time of sharing the benefits of economic growth, after years of sacrifice. The government turned a deaf ear and insisted in further labour market deregulation. Thus, it presented another

controversial proposal called *Young Employment Plan*: a new form of subsidized fixed-term contract with neither dismissal costs nor access to welfare entitlements.

This proposal was the straw that broke the camel's back. It hastened the divorce in the socialist family between the PSOE and the UGT, and favoured a common strategy of the unions. Both UGT and CCOO organized a successful general strike against the government that stopped the whole country. The protest stirred aggressive discourses against the unions, which were depicted as lobbies defending the privileged interests of insiders. Finally, in response to this mobilization, and after difficult negotiations, the PSOE ended up offering a more expansive and progressive social policy. In this way, what trade unions called the «social debt» was partly returned: unemployment benefit coverage was broadened, collective bargaining of civil servants was recognized, pensions were increased, public health was universalized, and the union's control over fixed-term contracts within the firm was passed. As a result of workers' mobilization, social spending (as a percentage of the PIB) and real wages increased 5% and 13% respectively from 1988 to 1993.

CHAPTER 4 addresses the reforms and strikes of the period of 1992-1994. The above-mentioned social turn of the socialist government was actually a strategy to reach an agreement with the unions on wage moderation and labour market reform. Integration in the European Union and the conditions of the Maastricht Treaty opened a window of opportunity to move in that direction, whereas the 1992 crisis and rising unemployment forced the unions to go on the defensive. The first act was a cut in unemployment benefits in the spring of 1992. The unions organized a half-day general strike, but this time it did not serve to stop the government's plans.

The following year, government, unions and the employers' association held negotiations for a new labour market reform. They failed and in winter of 1993-1994 the socialist government unilaterally passed a reform that tackled a broad range of issues: many labour prerogatives were shifted from law to collective bargaining, a dismissal procedure was facilitated for permanent contracts, functional mobility was promoted, a new type of fixed-term contract (known as the «junk contract») was created, and private temporary employment agencies were legalized. Unions called again a general strike in February 1994, but this time they could not stop the reform. Some changes of the reform were frozen in collective bargaining: trade unions accepted wage moderation in exchange for employers agreeing to maintain working conditions as they were. The reform did nothing to reduce the temporary employment rate, and employ-

ment only began to recover as a result of the economic recovery. But the reform had a transcendental political effect: it induced a change of union strategy.

CHAPTER 5 describes the social pact of 1997. After seeing their claims defeated in the previous years, unions made a complete turnabout in their strategy: they lowered their aspirations and opted for agreements, adapting themselves somehow to a situation of subordination. This shift coincided with the arrival of the Popular Party to government and the beginning of the economic boom. The result of all this was a labour reform agreed by unions and employers' associations, which the new government passed into law.

The reform involved a kind of *quid pro quo*: temporary hiring was timidly restricted (some fixed-term contracts were eliminated) in exchange for the creation of a new permanent contract with lower dismissal costs and Social Security benefits. Its main goal was to reduce labour market segmentation, but this was not achieved: the temporary employment rate maintained around 33% during the economic boom of the following years, and contributed to the creation of a new service proletariat (Bernardi y Garrido, 2008). The political meaning of this pact may be interpreted as the acceptance by unions of the existing balance of power in the industrial relations arena.

So, regarding the strategies of the actors, this process takes the shape of a narrative structure with introduction, crisis and ending. It begins with an initial episode of collaboration between the UGT and the PSOE government. This collaboration gave rise to certain tensions, which ultimately led to divorce in the socialist family and gave rise to scope for conflict between government and unions. It can be said that the result of this showdown was that unions won some battles, but lost the war: after the social turn of 1988-1992, the following reforms could not be blocked. This defeat favoured a change of union strategy, which eventually led to the rebirth of social concertation in the second half of the nineties.

What were the effects of all these reforms on our employment regime? Considering the above-mentioned six elements of employment regimen, the following can be said. Firstly, regarding the protection of employment, they slightly facilitated permanent workers' dismissal. Secondly, they greatly facilitated the use and abuse of fixed-term jobs, which became a source of precariousness and vulnerability for workers; thirdly, social protection experimented progress and recessions: in particular, unemployment benefit was reduced (in 1992), although the coverage rate increased from 33% in 1982 to 50% in 1996. Fourthly, labour market institutions experienced little change: collective bargaining was not at-



tacked, but institutions that give voice to the unions were scarcely promoted. Fifthly, on the contrary, as soon as unions challenged government plans, they became victims of a virulent campaign of attack; whereas the growth in temporary employment and deindustrialization undermined their social bases. Finally, unemployment was high both in times of crisis and boom (about twice the European average) and it was never prioritized as main objective of economic policy.

In short, there was a loss of labour rights, which resulted in the vulnerability of workers (especially, the temporary ones) in relation to employers. Although the process promoted by the PSOE was not a *complete* deregulation (probably a caricature of neoliberalism which should not blind us before more subtle changes), most of the changes followed a *re-commodifying* direction in employment relations. As Roca and Recio summarize: «The most negative element [of the economic policy] was probably the push to change the labour market, which in many areas conceded a disproportionate power to employers, and converted the working life of many people into an experience dominated by insecurity and lack of autonomy, eroding the already limited strength of the trade unions» (2001: 198). Deregulation of the labour market was not compensated with investment on welfare policies, leading to the «social underdevelopment» of Spain (Navarro, 2006).

The fact that this process of labour market deregulation was promoted by the PSOE is a *puzzling* question that challenges power resources theory. In the third part of the thesis, I propose an alternative explanation of this puzzle, which consists of three factors (historical legacy, power of ideas and party-union relation); and in the conclusions I review the implications this may have for the PRT.

#### 4. EXPLANATION: LEGACIES, IDEAS, PARTIES AND UNIONS

The third part combines theory and empirical evidence. The three chapters that make up this part intend to test alternative or complementary hypotheses to the PRT. Thus, each chapter focuses on a particular factor: the historical legacy, the power of ideas, and party-union relation.

CHAPTER 6 addresses the influence of the historical legacy in this process. To study this influence, the path-dependence approach is used (Mahoney, 2000; Pierson, 2000). Based on this framework, the chapter tries to reconstruct the historical trajectory of the political economy and the labour market in Spain. The aim is to reveal continuities and feedback mechanisms at work. To do this, it takes the Civil War (1936-1939),

which represented a critical juncture, as a starting point: the triumph of the bourgeoisie and the landowners upon the popular classes interrupted the process of social and economic democratization of the II Republic and led to a class-based fascist dictatorship. The share of wages in the national income fell from 53% in 1935 to 30 % in 1948, and real wages decreased by 50% in the same period. The political economy of Francoism may be defined based on these three elements: a socially paltry and politically authoritarian state; a sluggish structure of production based on rent-seeking and speculative strategies; and the political and economic subordination of the working class. These three ingredients of the political economy fed back to each other, which ultimately favoured their reproduction. The result of this situation was that Spain diverted from the path of the rest of Western Europe: whereas in those countries, labour had obtained a better economic and political position thanks to social democratic Fordism of the *trente glorieuses*; in Spain, labour remained in a subordinate position –which did not prevent the emergence of a militant labour movement in the sixties, which was the spear head of the struggle against the dictatorship (Fishman, 1996).

In the seventies there was another critical juncture as a result of three processes: the political erosion of the Francoist regime, workers' mobilization and the economic crisis. They all converged in the transition that led to democracy after Franco's death. But this window of opportunity was not used to transform the foundations of the Spanish political economy. A passive way out of the crisis based on unemployment growth and wage repression was promoted, instead of an active way out that both forced employers to innovate technologically and the State to actively intervene (Sevilla, 1985). In many respects its political economy and its welfare and employment regime resemble more a liberal regimen than a social democratic one. The rise to power of PSOE consolidated this process (Köhler, 1995). In this chapter I mention three mechanisms that explain this continuity based on the power of business, the resilience of the productive regime and the cognitive maps of political elites. The result was the reproduction of a system of employment based on “low wages, low productivity”.

Chapter 7 addresses the role of parties and unions in this process: their characteristics and their strategies, as well as the conflict and cooperation relations they maintained. PRT has tended to assume that the two main sources of power of the working class (leftist parties and unions) have an additive effect and that the relation between the two will be balanced and cooperative. This was quite true for the Scandinavian case during the *golden age* (the archetype of the PRT), but should not be taken for

granted. In our case, these assumptions are not met. And this is not a totally rare case, it advances two recurrent processes in the following decades: first, the progressive separation between unions and their reference parties, as well as conflicts between them (Howell, 2001; Howell y Daley, 1992; Hyman y Gumbrell-McCormick, 2010); on the other hand, the organizational and ideological transformation of social democracy. In this chapter I asked myself how all this affected the process of labour market deregulation.

In Spain, unions were divided into two confederations (UGT y CCOO) and union density was around 15%. Unions had to deal with their own «union transition» since their legalization in 1977 until the early eighties. During this period, they often sacrificed the immediate interests of workers to further the consolidation of democracy and the new industrial relations system. Unions became the «poor relation» –to use a common expression- of democracy. Low union density contrasted with the high representativeness of collective agreements negotiated by unions, which covered 80% of workers. This shaped a trade unionism of *voters* rather than of *members* (Martínez Lucio, 1998): unions were represented in institutions and were able to mobilize occasionally in general strikes, but they had a very weak base.

As for the parties, the PSOE is the protagonist of this story for its undisputed hegemony in the left. The PSOE was the counterpart of the European social democracy, but it had a controversial nature. Ideologically, the PSOE suddenly shifted from a rhetorical maximalism to a pragmatic moderation. Its new orientation might be analyzed as an example of Third Way *avant la lettre*, as many of its leaders claimed (Iglesias, 2004). Organizationally, the PSOE was dominated by a powerful apparatus (headed by the charismatic leadership of Felipe González) which reduced the internal opposition and facilitated the acceptance of unpopular measures (Maravall, 1991). Finally, if we consider its social base through its membership ratio (members per party voters), circa 1980 the PSOE (1.8%) was weaker than the German SPD (5.8%) or the British LP (5.8%) and much weaker than the Austrian SPÖ (29.9%) or the Swedish SAP (48.5%) (Delwit, 2005). In these circumstances, the PSOE became an organization of functionaries (Camiller, 1986), whose power resided in its control of the state apparatus. Besides, several representatives of the economic elite with connections to the banks (popularly called the «beautiful people») composed its leading team. This determined the objectives and strategies of the PSOE, including its responsiveness to neoliberal ideas.

The asymmetry of power between the unions and PSOE led to what Gourevitch (1984) calls «hostage taking»: the PSOE got out of his com-

mitments with the union –invoking economic restrictions– and force the union to choose between protesting or jeopardizing the PSOE government. In these circumstances, its sister union (UGT) found itself between a rock and a hard place. Initially it collaborated with the government, but later joined CCOO to protest against its policies. The union challenge to government unions led to a period of conflict (between 1987-1995), the outcome of which has already been mentioned. These factors help to explain why the PSOE pursued these economic and employment policies, and why unions could not stop them.

CHAPTER 8 addresses the effects of neoliberal economic ideas on policy making. Like most approaches, the PRT has been reluctant to grant a prominent role to ideas. The ideas are often conceived of as mere tools that reflect the interests of the actors. But it is unusual to find analyses of how those interests are shaped and shape in turn public policies choices. However, with the rise of neoliberalism, social sciences have paid increasing attention to the power of ideas (Blyth, 2002; Hall, 1989b). In this chapter, I use the concept of «policy paradigm» (Hall, 1993) to explain how the hegemony of the flexibility paradigm has shaped the diagnoses of and solutions to the problems of the labour market.

For this, I review some theoretical questions concerning the study of ideas and neoliberalism (following Mudge, 2008), and introduce the concept of policy paradigm. Then I reconstruct the emergence and international development of the flexibility paradigm, based on the key documents: from the social democratic spirit of the texts of Gosta Rehn (1973) or the *Dahrendorf Report* (OECD, 1986b), the paradigm evolved in a neoliberal direction (the OECD's *Jobs Study* or the IMF report) that concealed power in labour relations and presented deregulation as an inevitable horizon. Thereafter, I analyze the expression of this paradigm in Spain. In the eighties, there were two main diagnoses of the dramatic increase in unemployment (from 2% in 1974 to 20% in 1984): on the one hand, the so-called «conventional» diagnosis, which attributed unemployment to labour market rigidities and wages increases; on the other hand, the so-called «structural» diagnosis, which highlighted the backwardness of the Spanish production regime, the lack of business innovation, the secondary role of the state, and demographic changes as the main causes of high unemployment (Bentolila y Toharia, 1991). The first approach matched the flexibility paradigm and was the one that prevailed: the solution to unemployment implied the flexibilization of the labour market.

Finally, I apply the methods of «congruence procedure» and «process tracing» (Yee, 1996) to study to what extent the labour market poli-

cies implemented responded to the recommendations of experts and through what mechanisms that influence operated. The result is ambivalent. In reality, as the economists interviewed in this research regretted, the successive governments did not follow, to the letter, the neoclassical recipes -many times, to avoid the punishment of their electorate. But that does not mean that the neoliberal economic ideas had no effect. The most relevant aspect of a policy paradigm is not the specific measures it proposes, but its role as an interpretive framework, which «is influential precisely because so much of it is taken for granted and unamenable to scrutiny as a whole» (Hall, 1993: 278). In this sense, the influence of the flexibility paradigm in Spain should be measured by the fact that, although there were differences in the degree of flexibility desired, *everyone* assumed that flexibility was the solution to unemployment. To use an example of Williamson –who coined the term «Washington Consensus»–, to deny this was like saying that the earth is flat (Mudge, 2008). In this sense, the economic ideas associated with neoliberalism facilitated the deregulation of the labour market.

#### CONCLUSIONS: BEYOND THE POWER RESOURCES THEORY?

To what extent has this research met its objectives and what conclusions can be drawn? Regarding the first objective –the narrative reconstruction of the labour market deregulation in Spain–, I have offered a detailed account of the four key episodes of this process, paying particular attention to the preferences and strategies of political actors. The systematic analysis of press” news and the semi-structured interviews conducted, have provided new empirical evidence. Thus, this case study fills an existing lacuna in the academic literature. Although there is no room here to summarize all this new evidence gathered, a particular issue should be noted: contrary to the conventional wisdom (Boix, 1996; Rueda, 2007), this research provides empirical evidence that does not fit at all with the theoretical expectations of the insiders-outsiders approach: unions were the first to protest against employment precariousness, the demands of so-called «social debt» does not favour the insiders but the youth, unemployed and retired people, and the general strike of 1992 was organized to block a cutbacks in the unemployment benefits.

With regard to the second objective –the explanation of the process of labour market deregulation in Spain–, I have examined three hypotheses, which can be formulated as follows:

The historical legacy of Francoism (its political economy and power balances) facilitated the process of labour market deregulation through some path-dependence mechanisms;

The ideological and organizational characteristics of the PSOE and its preponderance over unions favoured the implementation of deregulation policies; and

The triumph of the neoliberal «flexibility paradigm» shaped the frame for the development of labour market deregulation.

In order to defend these hypotheses, I have specified their underlying casual mechanisms and have provided supporting empirical evidence of their operation. Nevertheless, from a somehow «positivistic» point of view (for instance, the popular handbook by King, Keohane y Verba, 2000) the criticism that there is insufficient proof to make a legitimate causal inference could be posed: the lack of more cases would preclude the control of the independent variables” effects. As suggested above, the case study offers advantages that usually are not fully acknowledged by a too narrow methodological point of view. In any case, it is possible to use a thought experiment as a kind of substitute for comparative analysis: the counterfactual reasoning (Fearon, 1991). At the end of the thesis I use this method to defend the validity of the alternative hypotheses. Briefly: in the event that the Francoist regime had not existed, Spain would have followed a Fordist-Keynesian path, more similar to the rest of Western Europe; in the event that there had been a social-democratic party with stronger ideological and social working-class roots, as well as more powerful trade unions, the preferences and strategies of these organizations, and their own relations, would have been quite different; and in the event that neoliberalism had not conquered the ideological hegemony in these decades, policies might have been framed in another way. Under such hypothetical circumstances, the resulting labour market policies and employment regime would have been significantly dissimilar. Certainly, it is hard to imagine a world where some of these factors changed while the rest remained equal (the "cotenability problem" pointed out by Goodman, 1947). But this does not preclude the conclusion, with certain precautions, that these three factors had a decisive causal influence.

The third objective was to reassess the PRT in the light of the research findings. This approach has been the target of countless discussions and criticisms (see O'Connor y Olsen, 1998), but it still remains a promising theoretical compass for the empirical research –especially for the purpose of not losing sight of the iceberg of power below the surface of public policies. The case study of an empirical anomaly, as is the case here, should not lead us to reject a research programme. Rather, the study of an

anomaly offers us a chance to rethink the theory in order to undertake a progressive modification of the programme research (Burawoy, 1998) by formulating auxiliary hypotheses while maintaining its hard core. We should not automatically extrapolate the explanatory power of the three above-mentioned factors to other cases, but these factors nevertheless offer us some helpful insights to reassess the PRT and to set an agenda for future research.

First, although the PRT has considered the historical legacies (Esping-Andersen, 1990; Huber y Stephens, 2001), this issue has not been systematically theorized (for an exception, see Korpi, 2001). This factor gains relevance for countries that suffered dictatorships in the second half of the 20<sup>th</sup> century –in the Southern Europe case, its effects can be still traced in the current economic and political crisis (Streeck, 2011). The path-dependence approach provides a valuable tool to integrate historical legacies into the power-based explanations. In this sense, it is necessary to pay more attention to the reinforcement mechanisms based on power and legitimacy than to the utilitarian and functional ones (Mahoney, 2000). In other words, it is more promising to use a «vertical» perspective that captures the power inequalities in the reproduction of the historical trajectories.

In this regard, there are three issues that should be addressed. First, institutions as structurations of power and residues of conflicts play an important role. However, this role is complex and variable: the same institutions may have a different functioning and effects depending on a set of historical factors. Thus, empirically detailed approaches are necessary to address the historical and contingent functioning of institutions. Second, we should be cautious when focusing on parties and governments: they have an unquestionable explanatory power, but many times democratic politics collides with the constraints of inherited power structures embedded in institutions. For that reason, more attention should be paid to the effects of institutional and ideological hegemonies prevailing in the long term, as well as to their origins. Third, we should be more careful when evaluating the sources of change and continuity in the political economy and employment regimes. Some authors have exaggerated the path-dependent effects, picturing the post-industrial welfare regimes as «immovable objects» (Pierson, 1998). *Eppur si muove*; behind the guise of continuity, wide changes in the functioning of welfare and employment regimes have taken place in recent decades (Baccaro y Howell, 2011; Clayton y Pontusson, 1998), although in less apparent ways than the Thatcherite rupture.

Secondly, some advocates of the PRT have attached more importance to parties than to unions as working-class power resources (Huber y Stephens, 2001), and the possible conflicts between both types of organizations have been barely considered. Paradoxically, much more attention has been paid to the structure, functioning and tensions of trade unions than to those of parties. Thus, the connection between workers' interests and class-based organizations (especially, parties) has remained mostly as a «black-box». Such a circumstance is more troubling to the extent that leftist parties have progressively lost their class roots. This case study reveals all these problems and shows that this connection cannot be taken for granted.

For that reason, looking inside the political parties and their conflicting relation with unions seems a promising research line to reconstruct the PRT. In particular, three features of left parties should be addressed: their ideological profile (neoliberal or social democratic orientation), their organizational structure, their social constituency (*e.g.* the percentage of members per voters) and their leading teams. The hypotheses driving this research agenda are not so obvious, and a more thorough theoretical framework is required. But the important differences between the North and South European social democracies suggest that interesting findings may be reached following this path (Merkel, 1995). The development of this agenda, together with the systematic study of the conflict between leftist parties and trade unions, may drive us towards a more nuanced reconsideration of the relevance of each kind of organization, in line with some recent quantitative contributions (Jensen, 2012; Kwon y Pontusson, 2010) –it is also possible that the relevance of parties and unions to be historically variable depending on other factors.

Thirdly, the attention paid to the political effects of ideas has been revitalized in recent years, but to my knowledge these advances have not been integrated into the PRT. While some authors have considered the ideological hegemony or the significance of the alliance between Keynesianism and social democracy, there has not been a systematic treatment of ideas. The rise of neoliberalism and its pervasive nature, call for a critical reconsideration of this omission.

To address this task, ideas should not be considered simply as mere instruments of power in the hands of the actors, but also as discursive frameworks beyond their control that shape the scenario for political struggles and tend to exclude (socially perceived as) non-desirable policies and/or non-possible policies. The key of the so-called policy paradigm is its ability to persuade actors across the ideological spectrum in an almost imperceptible way. Departing from this caution, I think that the PRT



should address two phenomena: the mechanisms at stake in the production and dissemination of ideas, and the mechanisms that operate in respect of the influence that such ideas exert over the political actors and citizens. For the first task, attention should be paid to both the power resources of class-based actors (*think-tanks* and so on) and seemingly neutral institutions (from the OECD or the IMF to academic institutions) that contribute to the diffusion of ideas. And for the second one, we should trace the complex way in which ideas influence the definition of actors' interests and the design of public policies.

In any case, these three factors (legacies, organizations and ideas) are not strangers to the research programme of the PRT, and may be reformulated in its own power-based terms. They all somehow relate to the power structure of society and the power resources of class actors: historical legacies are residues of power conflicts; the characteristics of parties and unions are an expression of the extent to which they truly represent class organizational weapons, and the ideas reflect a peculiar and more complex power resource. Building on these findings, new auxiliary hypotheses may be formulated to encourage a better understanding of the changes in the political economy of welfare and employment regimes, while retaining the valuable hard core of the PRT's research programme.

In any case, the debate about the PRT does not exhaust the discussions posed by this research. This thesis also challenges the conventional wisdom regarding the rigidity of the Spanish labour market and the insiders-outsiders politics surrounding them, two myths that I have empirically questioned. A good understanding of the evils of the Spanish labour market and their causes is a condition to successfully face current challenges (unemployment, precariousness, low wages and productivity, etc.). But the Spanish case also anticipates two key phenomena of the political economy of advanced capitalism: the transformation of social democracy and the rise of neoliberalism. Finally, the study of the employment regime and its connection with the unequal distribution of power in society allows us to engage in dialogue with other fields of research that focused on class structure, the role of the State and social change.

## ANEXO: ENTREVISTAS REALIZADAS

---

- Nicolás Redondo:** Secretario General de UGT (1971-1994), 16 de febrero de 2011.
- José María Zufiaur:** Comisión Ejecutiva de UGT (1977-1994), 18 de febrero de 2011.
- Antón Saracibar:** Secretario de Organización de UGT (1980-1994), 23 de diciembre de 2010)
- Apolinar Rodríguez:** Secretario de Acción Sindical de UGT (1986-1994), 22 de diciembre de 2010.
- Antonio Gutiérrez:** Secretario de CCOO (1987-2000), 15 de febrero de 2011.
- Lola Liceras:** Secretaria de Empleo de CCOO (1996-2004), 15 de diciembre de 2011.
- Salce Elvira:** Secretaria de Empleo de CCOO (1984-1996), 20 de diciembre de 2010.
- Fernando Puig:** Secretario de Acción Sindical de CCOO (1996-2004), 23 de diciembre de 2010.
- Álvaro Espina:** Secretario General Técnico (1982-1985) y Secretario de Relaciones Laborales (1985-1991) del Ministerio de Trabajo, y Secretario de Estado del Ministerio de Industria (1991-1993), 30 de noviembre de 2010.
- Francisco González de Lena:** Subdirector de Relaciones Laborales (1984-1990); Director General de Trabajo (1990-1991) y Secretario General Técnico del Ministerio de Trabajo (1991-1996), 14 de febrero de 2011.
- Carlos Solchaga:** Ministro de Industria (1982-1985) y de Economía (1985-1993), 20 de octubre de 2011.
- Luís Martínez Noval:** Ministro de Trabajo (1990-1993), 26 de abril de 2011.
- Fabián Márquez:** Jurista y asesor de la CEOE desde su fundación, 28 de abril de 2011.
- Fernando Moreno:** Técnico (1980-1990) y Director (1990-2008) del Departamento de Relaciones Laborales de la CEOE, 27 de abril de 2011.
- Santos Ruesga:** Economista laboral afín a los sindicatos, 1 de diciembre de 2011.
- José Francisco Jimeno:** Economista del Banco de España y colaborador de FEDEA, 14 de octubre de 2011.
- Juan José Dolado:** Economista de la UC3M y colaborador de FEDEA, 21 de octubre de 2011.
- Julio Segura:** Economista y director del *Informe Segura*, 18 de octubre de 2011.
- Samuel Bentolilla:** Economista del CEMFI, coautor del *Informe Segura* y colaborador de FEDEA, 18 de octubre de 2011.
- Federico Durán:** Jurista, Presidente de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (1986-1992) y Presidente del Consejo Económico y Social (1992-2001), 19 de octubre de 2011.
- José Ignacio Pérez Infante:** Gabinete del Ministerio de Trabajo (1982-1985) y Director General de Empleo (1985-1986), Fondo Social Europeo (1986-1990) y Subsecretario de Asuntos Sociales (1990-1993) del Ministerio de Trabajo, Asesor del Secretario de Estado de Hacienda (1993-1996), 15 de febrero de 2011.
- Rodolfo Serrano:** Periodista de *El País*, 14 de febrero de 2011.



## BIBLIOGRAFÍA

---

- Adam, P. y Canziani, P. (1998), "Partial De-Regulation: Fixed Term Contract in Italy and Spain. Discussion Paper n° 386", Centre for Economics Performance, London School of Economics.
- Agell, J. (1999), "On the Benefits From Rigid Labour Markets: Norms, Market Failures, and Social Insurance", *The Economic Journal*, 109 (453): 143-64.
- Aguilar, F. (2006), "The Spanish Socialist Workers Party (PSOE) 1879-1988: From Republican to Liberal Socialism", IESA Working Paper Series, Córdoba.
- Aguilar, S. y Roca, J. (1991), *Epileg: La vaga general del 14-D*, Barcelona: Fundació Jaume Bofill / Fundació Volkswagen.
- Aguilera, R. (2001), "El principio de «causalidad» en la contratación temporal", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 33: 99-122.
- Akerlof, G. A. y Yellen, J. L. (1986), *Efficiency wage models of the labor market*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Alba Ramírez, A. y Alonso-Borrego, C. (1997), "Tipo de contrato y empleo en el ciclo económico, 1987-1996", *Papeles de Economía Española*, 72: 237-49.
- Albarracín, J. (1991a), "La extracción del excedente y el proceso de acumulación", pp. 313-48 en *La Reestructuración del capitalismo en España: 1970-1990*, ed. por M. Etxezarreta, Barcelona: Icaria / Fuhem.
- Albarracín, J. (1991b), "La política de los sindicatos y la dinámica del movimiento obrero", pp. 399-425 en *La reestructuración del capitalismo en España: 1970-1990*, ed. por M. Etxezarreta, Barcelona: Icaria / Fuhem.
- Albi, E. (1975), "La distribución personal de la renta en España (1964-1967-1970)", *Hacienda Pública Española*, 32: 53-66.
- Alchian, A. A. y Demsetz, H. (1972), "Production, Information Costs, and Economic Organization", *The American Economic Review*, 62 (5): 777-95.
- Alford, R. y Friedland, R. (1985), *Powers of theory: capitalism, the state and democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Almunia, J. (2001), *Memorias políticas*, Madrid: Aguilar.
- Alonso, L. E. y Blanco, J. (1999), "La transformación de las bases sociales del conflicto laboral", pp. 347-74 en *Las relaciones de empleo en España*, ed. por F. Miguélez y C. Prieto, Madrid: Siglo XXI.
- Alonso, L. E. y Fernández, C. J. (eds.) (2012), *La financiarización de las relaciones salariales: una perspectiva internacional*, Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Alonso, L. E. y Martínez Lucio, M. (2006), *Employment relations in a changing society : assessing the post-Fordist paradigm*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Alonso Olea, M. (1980), "El final de un principio: la estabilidad en el empleo", en *Estudios de derecho del trabajo en memoria del profesor Gaspar Bayón Chacón*, ed. por G. Bayón Chacón, Madrid: Tecnos.
- Anderson, P. (1978), *Las antinomias de Antonio Gramsci*, Barcelona: Fontamara.
- Andrade, J. A. (2012), *El PCE y el PSOE en (la) Transición: la evolución ideológica de la izquierda durante el proceso de cambio político*, Madrid: Siglo XXI.
- Andrés, J., Dolado, J. J., Molinas, C., Sebastián, M. y Zabalza, A. (1991), "La influencia de las restricciones de demanda y de capital en el desempleo en España", pp. 777-866 en *Estudios de Economía del Trabajo en España III. El problema del paro*, ed. por S. Bentolila y L. Toharia, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- Arts, W. y Gelissen, J. (2002), "Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report", *Journal of European Social Policy*, 12 (2): 137-58.
- Astudillo, J. (1998), *Los recursos del socialismo: las cambiantes relaciones entre el PSOE y la UGT (1982-1993)*, Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Astudillo, J. (2001), "Without Unions, but Socialist: The Spanish Socialist Party and Its Divorce from Its Union Confederation (1982-1996)", *Politics and Society*, 29 (2): 23.
- Atkinson, J. (1987), "Flexibilidad de empleo en los mercados laborales", *Zona Abierta*, 41-42.
- Babiano, J. (1998), *Paternalismo industrial y disciplina fabril en España (1938-1958)*, Madrid: Consejo Económico y Social.
- Baccaro, L. (2003), "What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism", *British Journal of Industrial Relations*, 41 (4): 683-706.
- Baccaro, L. y Howell, C. (2011), "A Common Neoliberal Trajectory: The Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism", *Politics & Society*, 39 (4): 521-63.
- Baccaro, L. y Lim, S.-H. (2007), "Social Pacts as Coalitions of the Weak and Moderate: Ireland, Italy and South Korea in Comparative Perspective", *European Journal of Industrial Relations*, 13 (1): 27-46.
- Baccaro, L. y Rei, D. (2007), "Institutional Determinants of Unemployment in OECD Countries: Does the Deregulatory View Hold Water?", *International Organization*, 61 (03): 527-69.
- Bartlett, R. (1989), *Economics and power: an inquiry into human relations and markets*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Belot, M. y van Ours, J. C. (2004), "Does the recent success of some OECD countries in lowering their unemployment rates lie in the clever design of their labor market reforms?", *Oxford Economic Papers*, University of Oxford.
- Bentolila, S. y Dolado, J. J. (1993), "La contratación temporal y sus efectos sobre la competitividad", *Papeles de Economía Española*, 56: 112-30.
- Bentolila, S. y Dolado, J. J. (1994), "Labour flexibility and wages: lessons from Spain", *Economic Policy*, 9 (18): 53-99.
- Bentolila, S. y Toharia, L. (eds.) (1991), *Estudios de economía del trabajo en España. 3 El problema del paro*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Berlin, I. (1988), *Four Essays on Liberty*, Oxford: Oxford University Press.
- Bernardi, F. y Garrido, L. (2008), "Is There a New Service Proletariat? Post-industrial Employment Growth and Social Inequality in Spain", *European Sociological Review*, 24 (3): 299-313.
- Bilbao, A. (1991), "Trabajadores, gestión económica y crisis sindical", pp. 251-70 en *Las relaciones laborales en España*, ed. por F. Miguélez y C. Prieto, Madrid: Siglo XXI.
- Bilbao, A. (1993), *Léxico de economía*, Madrid: Talasa Ediciones.
- Bilbao, A. (1995), *Obreros y ciudadanos: la desestructuración de la clase obrera*, Valladolid: Trotta.
- Bilbao, A. (1997), *El accidente de trabajo: entre lo negativo y lo irreformable*, Madrid: Siglo XXI.
- Bilbao, A. (1999a), *El empleo precario: seguridad de la economía e inseguridad del trabajo*, Madrid: Los Libros de la Catarata.

- Bilbao, A. (1999b), "La posición del trabajo y la reforma del mercado de trabajo", pp. 305-21 en *Las relaciones de empleo en España*, ed. por F. Miguélez y C. Prieto, Madrid: Siglo XXI.
- Blanchard, O. (1995), *Spanish unemployment: is there a solution?*, London: Centre for Economic Policy Research.
- Blanchard, O., Dornbusch, R., Drèze, J. H., Giersch, H., Layard, R. y Monti, M. (1985), "Report of the CEPS Macroeconomic Policy Group: employment and growth in Europe, a two-handed approach", Comisión Europea, Bruselas.
- Blyth, M. (2002), *Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Boeri, T. y Ours, J. C. v. (2008), *The economics of imperfect labor markets*, Princeton: Princeton University Press.
- Boix, C. (1996), *Partidos políticos, crecimiento e igualdad: estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*, Madrid: Alianza.
- Boltanski, L. y Chiapello, E. (2002), *El nuevo espíritu del capitalismo*, Madrid: Akal.
- Bonoli, G. (2003), "Social Policy through Labor Markets", *Comparative Political Studies*, 36 (9): 1007-30.
- Bonoli, G. (2010), "The Political Economy of Active Labor-Market Policy", *Politics & Society*, 38 (4): 435-57.
- Bourdieu, P. (1998), "A Reasoned Utopia and Economic Fatalism", *New Left Review*, 227: 125-30.
- Bourdieu, P., Chamboredon, J.-C. y Passeron, J.-C. (1994), *El oficio de sociólogo*, Madrid: Siglo XXI.
- Bowles, S. y Gintis, H. (1990), "Contested Exchange: New Microfoundations for the Political Economy of Capitalism", *Politics & Society*, 18 (2): 165-222.
- Boyer, M. (1999), "El segundo ajuste económico de la democracia española", pp. 239-304 en *Economía y economistas españoles (vol. 8): La economía como profesión*, ed. por E. Fuentes Quintana, Barcelona: Galaxia Gutenberg / Círculo de Lectores.
- Boyer, R. (1988), *The search for labour market flexibility: the European economies in transition*, Oxford: Clarendon Press.
- Braverman, H. (1975), *Labor and monopoly capital: the degradation of work in the twentieth century*, New York: Monthly Review Press.
- Brenner, R. (2009), *Economía de la turbulencia global: las economías capitalistas avanzadas de la larga expansión al largo declive, 1945-2005*, Madrid: Akal.
- Brodsky, M. M. (1994), "Labour Market Flexibility: a Changing International Perspective", *Monthly Labor Review*, 117 (11): 53-60.
- Burawoy, M. (1985), *The politics of production: factory regimes under capitalism and socialism*, Londres: Verso.
- Burawoy, M. (1989), *El consentimiento en la producción: los cambios del proceso productivo en el capitalismo monopolista*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad social.
- Burawoy, M. (1990), "Marxism as Science: Historical Challenges and Theoretical Growth", *American Sociological Review*, 55 (6): 775-93.
- Burawoy, M. (1998), "The Extended Case Method", *Sociological Theory*, 16 (1): 4-33.
- Burawoy, M. y Wright, E. O. (1990), "Coercion and Consent in Contested Exchange", *Politics & Society*, 18 (2): 251-66.
- Burgess, K. (1995), "Un divorcio a medias: reforma económica y políticas laborales en España", *Política y Gobierno*, 11 (2): 2'7-236.

- Calonge, S. y Manresa, A. (1997), "Consecuencias redistributivas del Estado del Bienestar en España: un análisis empírico desagregado", *Moneda y Crédito*, (204): 13-65.
- Cameron, D. (1991), "Democracia social, corporativismo, inactividad laboral y representación de intereses económicos en la sociedad capitalista avanzada", pp. 499 p. en *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo*, ed. por J. H. Goldthorpe, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Camiller, P. (1986), "Spanish Socialism in the Atlantic Order", *New Left Review*, 156: 5-36.
- Campillo, I. (2013), "¿Adios al familiarismo? Las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en España, 1997-2010", Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Campillo, I. y Sola, J. (2013), "La teoría de los recursos de poder: una revisión crítica", Madrid.
- Carabaña, J. (2001), "Clase, voto y políticas sociales en España, 1980-1996", *Zona Abierta*, 96/97: 7-56.
- Carreras, A. y Tafunell, X. (eds.) (2005), *Estadísticas históricas de España, siglos XIX-XX*, Bilbao: BBVA.
- Carreras, A. y Tafunell, X. (2007), *Historia económica de la España contemporánea*, Barcelona: Crítica.
- Casanova, J., Espinosa Maestre, F., Mir, C. y Moreno Gómez, F. (2004), *Morir, matar, sobrevivir: la violencia en la dictadura de Franco*, Barcelona: Crítica.
- Casas, M. E. (1994), "La estructura de la negociación colectiva y las nuevas reglas sobre competencias y concurrencia de los convenios colectivos", pp. 292-321 en *Reforma del mercado de trabajo: colocación, modalidades de contratación, protección por desempleo*, ed. por F. Valdés Dal-Re y M. E. Casas, Madrid: La Ley.
- Castel, R. (1997), *La metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires: Paidós.
- Castles, F. G. (1978), *The Social Democratic Image of Society*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Catalán, J. (1989), "Autarquía y desarrollo de la industria de fábrica durante la segunda guerra mundial. Un enfoque comparativo", pp. 35-88 en *El primer franquismo. España durante la II Guerra Mundial*, ed. por J. L. García Delgado, Madrid: Siglo XXI.
- Catalán, J. (1991), "Del 'milagro' a la crisis: la herencia económica del franquismo", pp. 95-132 en *La reestructuración del capitalismo en España, 1970-1990*, ed. por M. Etxezarreta, Barcelona: Icaria / FUHEM.
- CCOO y UGT (1990), "Propuesta Sindical Prioritaria", *Política y Sociedad*, 5: 73-88.
- Cerviño, E. (2003), *Políticas de representación sindical: UGT y CCOO ante el empleo temporal (1977-1997)*, Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Chari, R. S. (2001), "The EU 'Dimensions' in Economic Policy Making at the Domestic Level: Evidence from Labour Market Reform in Spain", *South European Society and Politics*, 6 (1): 51 - 74.
- Clayton, R. y Pontusson, J. (1998), "Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies", *World Politics*, 51 (1).
- Cohen, G. A. (1988), *History, labour, and freedom: themes from Marx*, Oxford: Clarendon Press.
- Collins, R. (1994), *Four sociological traditions*, New York: Oxford University Press.

- Colomer, J. M. (1990), *El arte de la manipulación política: votaciones y teoría de juegos en la política española*, Barcelona: Anagrama.
- Comín, F. y Díaz, D. (2005), "Sector público administrativo y estado del bienestar", pp. 873-964 en *Estadísticas históricas de España, siglos XIX-XX*, ed. por A. Carreras y X. Tafunell, Bilbao: BBVA.
- Comisión Europea (1993), *White Paper on Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st Century*, Luxemburgo.
- Conde, F. (1995), "El papel de la prensa escrita en la preparación ideológica de la huelga general del 27 de enero de 1994", *Sociología del Trabajo*, 25: 71-96.
- Crompton, R. (2008), *Class and stratification*, Cambridge: Polity Press.
- Culpepper, P. D. (2008), "The Politics of Common Knowledge: Ideas and Institutional Change in Wage Bargaining", *International Organization*, 62 (01): 1-33.
- Dahl, R. (1957), "The concept of power", *Behavioural Science*, 2: 14.
- de Francisco, A. (2000), "El mundo feliz del liberalismo", *Cuaderno de Relaciones Laborales*, 16: 77-97.
- de Francisco, A. (2007), *Ciudadanía y democracia: un enfoque republicano*, Madrid: Los Libros de la Catarata.
- de la Dehesa, G. (1994), "Spain", en *The political economy of policy reform*, ed. por J. Williamson, Washington, DC: Institute for International Economics.
- Delwit, P. (2005), "European Social Democracy and the world of Members. The end of the Community Party Concept?", pp. 213-36 en *Social Democracy in Europe*, ed. por P. Delwit, Brussels: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Dolado, J. J. y Jimeno, J. F. (1997), "The causes of Spanish unemployment: A structural VAR approach", *European Economic Review*, 41 (7): 1281-307.
- Dolado, J. J., Malo de Molina, J. L. y Zabalza, A. (1986), "El desempleo en el sector industrial", *Papeles de Economía Española*, 26: 158-79.
- Domènech, A. (2004), *El eclipse de la fraternidad: una revisión republicana de la tradición socialista*, Barcelona: Crítica.
- Domínguez, J. (1990), "Diez años de relaciones industriales en España (1977-1987)", pp. 75-107 en *Pactos sociales, sindicatos y patronal en España*, ed. por Á. Zaragoza, Madrid: Siglo XXI.
- Düll, N. (2003), "Defining and assessing precarious employment in Europe: a review of main studies and surveys", ESOPE Project, Munich.
- Duménil, G. y Lévy, D. (2007), *Crisis y salida de la crisis: orden y desorden neoliberales*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Edwards, P. (1990), *El conflicto en el trabajo: un análisis materialista de las relaciones laborales en la empresa*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Eley, G. (2003), *Un mundo que ganar: Historia de la izquierda en Europa, 1850-2000*, Barcelona: Crítica.
- Elster, J. (1990), "Interview", en *Economics and Sociology: Redefining the Boundaries. Conversations with Economists and Sociologists*, ed. por R. Swedberg, Oxford: Oxford University Press.
- Elster, J. (1994), *Lógica y sociedad : contradicciones y mundos posibles*, Barcelona: Gedisa.
- Elster, J. (2010), *La explicación del comportamiento social: más tuercas y tornillos para las ciencias sociales*, Barcelona: Gedisa.
- Escribano, D. (2012), "El pasado en la sala de operaciones. A propósito de las "rigideces" de la legislación laboral franquista", Sin Permiso (edición electrónica).



- Espina, Á. (1999), "El 'Guadiana' de la concertación neocorporatista en España", pp. 375-98 en *Las relaciones de empleo en España*, ed. por F. Miguélez y C. Prieto, Madrid: Siglo XXI.
- Esping-Andersen, G. (1985), *Politics against markets: the social democratic road to power*, Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1994), "Budgets and Democracy: Towards a Welfare State in Spain and Portugal. 1960-1986", en *Developing democracy: comparative research in honour of J. F. P. Blondel*, ed. por I. Budge y D. McKay, London: Sage.
- Esping-Andersen, G. (2000a), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona: Ariel.
- Esping-Andersen, G. (2000b), "Regulation and Context: Reconsidering the Correlates of Unemployment", pp. 99-112 en *Why deregulate labour markets?*, ed. por G. Esping-Andersen y M. Regini, Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2000c), "Who Is Harmed by Labour Market Regulations? Quantitative Evidence", pp. 66-98 en *Why deregulate labour markets?*, ed. por G. Esping-Andersen y M. Regini, Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. y Friedland, R. (1982), "Class Coalitions and the Making of West European Economies", *Political Power and Social Theory*, 3.
- Esping-Andersen, G. y Korpi, W. (1991), "La política social como política de clase en el capitalismo de posguerra: Escandinavia, Austria y Alemania", pp. 499 p. en *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo*, ed. por J. H. Goldthorpe, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Esping-Andersen, G. y Regini, M. (2000), *Why deregulate labour markets?*, Oxford: Oxford University Press.
- Estefanía, J. (2007), *La larga marcha: medio siglo de política (económica) entre la historia y la memoria*, Barcelona: Península.
- Estefanía, J. y Serrano, R. (1990), "Diez años de relaciones industriales en España", pp. 17-42 en *Pactos sociales, sindicatos y patronal en España*, ed. por Á. Zaragoza, Madrid: Siglo XXI.
- Etxezarreta, M. (1991), "Introducción", en *La Reestructuración del capitalismo en España: 1970-1990*, ed. por M. Etxezarreta, Barcelona: Icaria / Fuhem.
- Fairclough, N. (2000), "Representaciones del cambio en el discurso neoliberal", *Cuaderno de Relaciones Laborales*, 16: 13-35.
- Fearon, J. D. (1991), "Counterfactuals and Hypothesis Testing in Political Science", *World Politics*, 43 (2): 169-95.
- FEDEA (2011), *Testigos. 25 años de economía española*, Madrid: FEDEA.
- Fernández, F., Garrido, L. y Toharia, L. (1991), "Empleo y paro en España", pp. 43-87 en *Las relaciones laborales en España*, ed. por F. Miguélez y C. Prieto, Madrid: Siglo XXI.
- Fernández Steinko, A. (2010), *Izquierda y republicanismo: el salto a la refundación*, Madrid: Akal.
- Ferreiro, J. (2003), "Política de rentas y reformas laborales en España", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 46: 15-40.
- Ferreiro, J. y Serrano, F. (2001), "The economic policy of the Spanish Socialist governments: 1982-1996", pp. 155-69 en *The Economics of the Third Way*, ed. por P. Arestis y M. Sawyer, Cheltenham: Edward Elgar.
- Ferrera, M. (1996), "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6 (1): 17-37.

- Fina, L. (1987), "El paro en España: sus causas y la respuesta de la política económica", pp. 15-68 en *Las causas del paro en España: un punto de vista estructural*, ed. por L. Fina y L. Toharia, Madrid: Fundación IESA.
- Fina, L. (1988), "Las propuestas de "flexibilización" de los mercados de trabajo: Promesas y realidades", pp. 45-58 en *El debate sobre la flexibilidad del mercado de trabajo*, ed. por J. L. Malo de Molina, Madrid: Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social.
- Fina, L. (1991), *El problema del paro y la flexibilidad del empleo. Informes sobre un debate*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Fina, L. (2001), *Mercado de trabajo y políticas de empleo*, Madrid: Consejo Económico y Social.
- Fina, L. y Toharia, L. (1987), *Las causas del paro en España: un punto de vista estructural*, Madrid: Fundación IESA.
- Finkel, L. (1994), *La organización social del trabajo*, Madrid: Pirámide.
- Fishman, R. (2010), "Rethinking the Iberian Transformations: How Democratization Scenarios Shaped Labor Market Outcomes", *Studies in Comparative International Development*, 45 (3): 281-310.
- Fishman, R. M. (1996), *Organización obrera y retorno a la democracia en España*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Fishman, R. M. (2008), *Voces de la democracia*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Fligstein, N. (1996), "Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions ", *American Sociological Review*, 61 (4).
- Fligstein, N. y Merand, F. (2002), "Globalization or Europeanization? Evidence on the European Economy Since 1980", *Acta Sociologica*, 45: 7-22.
- Fontana, J. (2000), "Introducción: Reflexión sobre la naturaleza y las consecuencias del Franquismo", pp. 9-38 en *España bajo el franquismo*, ed. por J. Fontana, Barcelona: Crítica.
- Foucault, M. (2010), *El orden del discurso*, Barcelona: Tusquets.
- Fourcade, M. y Healy, K. (2007), "Moral Views of Market Society", *Annual Review of Sociology*, 33: 285.
- Friedman, M. y Friedman, R. D. (1963), *Capitalism and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press.
- Fuentes Quintana, E. (1984), "El Plan de Estabilización económica de 1959, veinticinco años después", *Información Comercial Española*, 612-613.
- Führer, I. M. (1996), *Los sindicatos en España: de la lucha de clases a estrategias de cooperación*, Madrid: Consejo Económico y Social.
- Gallie, D. (ed.), (2007a), *Employment regimes and the quality of work*, Oxford: Oxford University Press.
- Gallie, D. (2007b), "Production Regimes, Employment Regimes and the Quality of Work", pp. 1-34 en *Employment regimes and the quality of work*, ed. por D. Gallie, Oxford: Oxford University Press.
- García Delgado, J. L. (2000), "Estancamiento industrial e intervencionismo durante el primer franquismo", pp. 170-90 en *España bajo el franquismo*, ed. por J. Fontana, Barcelona: Crítica.
- García Delgado, J. L. y Segura, J. (1977), *Reformismo y crisis económica: la herencia de la dictadura*, Madrid: Saltés.
- García Santesmases, A. (1987), "La transición política en la España actual", *Sistema*, 78: 37-59.

- García Serrano, C., Garrido, L. y Toharia, L. (1999), "Empleo y paro en España: algunas cuestiones candentes", pp. 23-52 en *Las relaciones de empleo en España*, ed. por F. Miguélez y C. Prieto, Madrid: Siglo XXI.
- Gaudier, M. (1987), "La flexibilité des marchés du travail: formule magique ou prémices d'une nouvelle société industrielle? Essai bibliographique", Institut international d'études sociales, Genève.
- Gavroglou, S. P. (2003), "Flexibility and Performance: a Literature Review".
- Gerschenkron, A. (1962), *Economic backwardness in historical perspective : a book of essays*, Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Gillespie, R. (1991), *Historia del Partido Socialista Obrero Español*, Madrid: Alianza Editorial.
- Glyn, A. (1995), "Social Democracy and Full Employment", *New Left Review*, 211.
- Glyn, A. (2007), *Capitalism unleashed: finance, globalization and welfare*, Oxford: Oxford University Press.
- Glyn, A., Hughes, A., Lipietz, A. y Singh, A. (1991), "The Rise and Fall of the Golden Age", pp. 39-125 en *The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience*, ed. por S. A. Marglin y J. B. Schor, Oxford: Clarendon Press.
- Goldthorpe, J. (1984), *Order and conflict in contemporary capitalism*, Oxford: Clarendon Press; Oxford University Press.
- Goldthorpe, J. H. (1978), "The Current Inflation: Towards a Sociological Account", pp. 186-216 en *The Political Economy of Inflation*, ed. por F. Hirsch y J. H. Goldthorpe, London: Martin Robertson.
- Goldthorpe, J. H. (1991), *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Goldthorpe, J. H. (2000), "Rent, Class Conflict, and Class Structure: A Commentary on Sørensen", *The American Journal of Sociology*, 105 (6): 1572-82.
- González, M. J. (1979), *La economía política del franquismo (1940-1970): Dirigismo, mercado y planificación*, Madrid: Tecnos.
- Goodin, R. E. (1988), *Reasons for Welfare: the Political Theory of the Welfare State*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Goodman, N. (1947), "The Problem of Counterfactual Conditionals", *The Journal of Philosophy*, 44 (5): 113-28.
- Gourevitch, P. (1984), *Unions and economic crisis: Britain, West Germany, and Sweden*, London: Allen & Unwin.
- Gourevitch, P. A. (1986), *Politics in hard times: comparative responses to international economic crises*, Ithaca: Cornell University Press.
- Gowan, P. (2000), *La apuesta por la globalización*, Madrid: Akal.
- Gramsci, A. (2004), *Antología*, Buenos Aires: Siglo XXV.
- Gregg, P. y Manning, A. (1997), "Labour market regulation and unemployment", pp. 395-432 en *Unemployment policy : government options for the labour market*, ed. por D. J. Snower y G. d. I. Dehesa, Cambridge: Cambridge University Press.
- Guindal, M. (2011), *El declive de los dioses: los secretos de la transición económica española desvelados por un testigo de excepción*, Barcelona: Planeta.
- Guindal, M. y Serrano, R. (1986), *La otra transición: Nicolas Redondo, el sindicalismo socialista*, Madrid: Unión Editorial.
- Gutiérrez, A. (1990), "Concertación social y coyuntura política en España", pp. 107-44 en *Pactos sociales, sindicatos y patronal en España*, ed. por Á. Zaragoza, Madrid: Siglo XXI.

- Gutiérrez, A. (1993), *Sindicalismo y nuevas realidades*, Madrid: Ediciones GPS.
- Gutiérrez, J. L. (1991), *Miguel Boyer: el hombre que sabía demasiado*, Madrid: Temas de Hoy.
- Haas, P. (1992), "Epistemic Communities and International Policy Coordination: Introduction", *International Organization*, 46 (1): 1-35.
- Hall, P. A. (1989a), "Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas", pp. 361-92 en *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*, ed. por P. A. Hall, Princeton: Princeton University Press.
- Hall, P. A. (ed.), (1989b), *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*, Princeton: Princeton University Press.
- Hall, P. A. (1992), "The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s", pp. 90-113 en *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*, ed. por S. Steinmo, K. A. Thelen y F. Longstreth, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, P. A. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25 (3): 275-96.
- Hall, P. A. y Soskice, D. (2001), *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*, New York: Oxford University Press.
- Hamann, K. (1993), "Afilación, movilización y aliados políticos: las incógnitas del poder sindical español", *Cuaderno de Relaciones Laborales*, 3: 107-25.
- Hamann, K. (2012), *The Politics of industrial relations: labor unions in Spain*, New York: Routledge.
- Hamann, K., Johnston, A. y Kelly, J. (2013), "Unions Against Governments: Explaining General Strikes in Western Europe, 1980-2006", *Comparative Political Studies*, 46 (9): 1030-57.
- Harvey, D. (2005), *A brief history of neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Hausman, D. M. y McPherson, M. S. (2006), *Economic analysis, moral philosophy and public policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hay, C. (1999), "Crisis and the structural transformation of the state: interrogating the process of change", *The British Journal of Politics & International Relations*, 1 (3): 317-44.
- Hayek, F. (1976), *The road to serfdom*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Hayward, J. (1980), "Trade Union Movements and Their Politico-Economic Environments: A Preliminary Framework", *West European Politics*, 3 (1): 1-9.
- Hernández Andreu, J. (2004), *Economía política de la transición en España (1973-1980)*, Madrid: Editorial Complutense.
- Herrero, J. L. (1991), "Las relaciones de trabajo", pp. 373-98 en *La reestructuración del capitalismo en España: 1970-1990*, ed. por M. Etchezarreta, Barcelona: Icaria / Fuhem.
- Hirschman, A. O. (1981), *Essays in trespassing: economics to politics and beyond*, Cambridge: New York: Cambridge University Press.
- Hirschman, A. O. (1994), *Retóricas de la intransigencia*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Hobsbawm, E. J. (1996), *Historia del siglo XX: 1914-1991*, Barcelona: Crítica.
- Hopkin, J. y Blyth, M. (2011), "What can Okun teach Polanyi? Efficiency, regulation and equality in the OECD", *Review of International Political Economy*, 19 (1): 1-33.
- Howell, C. (2001), "The End of the Relationship Between Social Democratic Parties and Trade Unions?", *Studies in Political Economy*, 65: 7-37.

- Howell, C. y Daley, A. (1992), "Introduction: The Transformation of Political Exchange", *International Journal of Political Economy*, 22 (4): 3-16.
- Howell, D. R. (ed.), (2005), *Fighting Unemployment. The Limits of Free Market Orthodoxy*, New York: Oxford University Press.
- Huber, E. y Stephens, J. D. (2000), "Partisan Governance, Women's Employment, and the Social Democratic Service State", *American Sociological Review*, 65 (3): 323-42.
- Huber, E. y Stephens, J. D. (2001), *Development and crisis of the Welfare State: parties and policies in global markets*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Huber, E., Stephens, J. D., Bradley, D., Moller, S. y Nielsen, F. (2009), "The Politics of Women's Economic Independence", *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 16 (1): 1-39.
- Huo, J., Nelson, M. y Stephens, J. D. (2008), "Decommodification and activation in social democratic policy: resolving the paradox", *Journal of European Social Policy*, 18 (1): 5-20.
- Hyman, R. y Gumbrell-McCormick, R. (2010), "Trade unions, politics and parties: is a new configuration possible?", *Transfer: European Review of Labour and Research*, 16 (3): 315-31.
- Iglesias, M. A. (2004), *La memoria recuperada: lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas de sus años de gobierno*, Madrid: Aguilar.
- International Labour Office (1969), *La situación laboral y sindical en España*, Ginebra.
- Iriso, P. L. (1992), *Sistemas de negociación colectiva y acción sindical. Sindicatos y trabajadores en la empresa*, Madrid: Instituto Juan March.
- Jensen, C. (2012), "Two sides of the same coin? Left-wing governments and labour unions as determinants of public spending", *Socio-Economic Review*, 10 (2): 217-40.
- Jessop, B. (1990), *State theory: putting the capitalist state in its place*, Cambridge: Polity.
- Jiménez Buedo, M. (2005), *The trade-off between efficiency and equality: the role of an economic idea in the political strategy of social democratic parties*, Florence: European University Institute.
- Jimeno, J. y Toharia, L. (1994), *Unemployment and labour market flexibility: Spain*, Ginebra: International Labour Office.
- Jones, O. (2013), *Chavs. La demonización de la clase obrera*, Madrid: Capitán Swing.
- Jordana, J. (1996), "Reconsidering union membership in Spain, 1977-1994: halting decline in a context of democratic consolidation", *Industrial Relations Journal*, 27 (3): 211-24.
- Judt, T. (2010), *Algo va mal*, Madrid: Taurus.
- Juliá, S. (ed.), (1989), *La desavenencia: partido, sindicatos y huelga general*, Madrid: Aguilar.
- Kalecki, M. (1943), "Political Aspects of Full Employment", *The Political Quarterly*, 14 (4): 322-30.
- Keman, H. (1990), "Social Democracy and the Politics of Welfare Statism", *The Netherlands' Journal of Social Sciences*, 26 (1): 17-34.
- Kenworthy, L. (2008), *Jobs with Equality*, Oxford: Oxford University Press.
- Keune, M. y Serrano, A. (2013), "The Power to Name and Struggles over Meaning: The Concept of Flexicurity ", en *Deconstructing Flexicurity and Developing Alternative Approaches: Towards New Concepts and Approaches for*

- Employment and Social Policy* ed. por M. Keune y A. Serrano, Nueva York: Routledge.
- King, G., Keohane, R. O. y Verba, S. (2000), *El diseño de la investigación social : la inferencia científica en los estudios cualitativos*, Madrid: Alianza Editorial.
- Kitschelt, H. (1996), *The transformation of European social democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Koch, M. (2006), *Roads to Post-Fordism. Labour Markets and Social Structures in Europe*, Aldershot: Ashgate.
- Koch, M. y Fritz, M. (eds.) (2013), *Non-Standard Employment in Europe: Paradigms, Prevalence and Policy Responses* Londres: Palgrave Macmillan
- Koelble, T. (1991), "Recasting Social Democracy in Europe: 'Nested Games' and Rational Choices in Strategic Adjustment Process", CES Working Paper Series, Cambridge.
- Köhler, H.-D. (1995), *El movimiento sindical en España: transición democrática, regionalismo, modernización económica*, Madrid: Fundamentos.
- Korpi, W. (1983), *The democratic class struggle*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Korpi, W. (1991), "Political and Economic Explanations for Unemployment: A Cross-National and Long-Term Analysis", *British Journal of Political Science*, 21 (3): 315-48.
- Korpi, W. (1998), "The Iceberg of Power below the Surface: A Preface to Power Resources Theory", pp. vii-xiv en *Power resources theory and the welfare state, a critical approach.*, ed. por J. S. O'Connor y G. M. Olsen, Toronto: University of Toronto Press.
- Korpi, W. (2001), "Contentious Institutions: An Augmented Rational-Action Analysis of the Origins and Path Dependency of Welfare State Institutions in Western Countries ", *Rationality and Society*, 13 (2): 235-83.
- Korpi, W. y Palme, J. (2003), "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975–95", *American Political Science Review*, 97 (3): 425-46.
- Korpi, W. y Shalev, M. (1979), "Strikes, Industrial Relations and Class Conflict in Capitalist Societies", *The British Journal of Sociology*, 30 (2): 164-87.
- Krippner, G. R. (2011), *Capitalizing on crisis: the political origins of the rise of finance*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Kwon, H. Y. y Pontusson, J. (2010), "Globalization, labour power and partisan politics revisited", *Socio-Economic Review*, 8 (2): 251-81.
- Lakatos, I. (1978), *The methodology of scientific research programmes*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Laparra, M. (2007), *La construcción del empleo precario: dimensiones, causas y tendencias de la precariedad laboral*, Madrid: Cáritas/Fundación FOESSA.
- Layard, P. R. G., Jackman, R. y Nickell, S. J. (1991), *Unemployment: macroeconomic performance and the labour market*, Oxford: Oxford University Press.
- Levy, J. D. (1999), *Tocqueville's revenge: state, society, and economy in contemporary France*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Levy, M. (1997), "A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis", pp. 19-41 en *Comparative politics: rationality, culture, and structure*, ed. por M. I. Lichbach y A. S. Zuckerman, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindbeck, A. y Snower, D. J. (1988), *The insider-outsider theory of employment and unemployment*, Cambridge, Mass.: MIT Press.



- López Calle, P. (2012), "La constitución del trabajo como mercancía: el caso español", *Áreas. Revista de Ciencias Sociales*: 67-79.
- López, I. y Rodríguez, E. (2010), *Fin de ciclo: financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*, Madrid: Traficantes de sueños.
- Lukes, S. (1974), *Power: a Radical View*, London: Macmillan.
- Lukes, S. (1985), *El poder: un enfoque radical*, Madrid: Siglo XXI.
- Macho-Stadler, I. y Pérez-Castrillo, J. D. (2001), *An introduction to the economics of information: incentives and contracts*, Oxford: Oxford University Press.
- Mahoney, J. (2000), "Path dependence in historical sociology", *Theory and Society*, 29 (4): 507-48.
- Mair, P. (2006), "Ruling the void", *New Left Review*, 42.
- Malinvaud, E. (1977), *The theory of unemployment reconsidered*, Oxford: Blackwell.
- Malo de Molina, J. L. (1983), *¿Rigidez o flexibilidad del mercado de trabajo? La experiencia española durante la crisis*, Madrid: Banco de España, Servicio de Estudios.
- Malo de Molina, J. L. (1984), "Distorsión y ajuste del mercado de trabajo español", *Papeles de Economía Española*, 21.
- Malo de Molina, J. L. (ed.), (1988), *El debate sobre la flexibilidad del mercado de trabajo*, Madrid: Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social.
- Malo, M. A. (2005), "La evolución institucional del despido en España: una interpretación en términos de un accidente histórico", *Revista de Historia Económica*, 23 (1): 83-116.
- Maluquer, J. y Llonch, M. (2005), "Trabajo y relaciones laborales", pp. 1155-246 en *Estadísticas históricas de España, siglos XIX-XX*, ed. por A. Carreras y X. Tafunell, Bilbao: BBVA.
- Mann, M. (1986), *The Sources of Social power*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Maravall, J. M. (1970), *El desarrollo económico y la clase obrera*, Barcelona: Ariel.
- Maravall, J. M. (1991), "Democracia y socialdemocracia: quince años de política en España", *Sistema*, 100: 41-68.
- Maravall, J. M. (1995a), "La política de las reformas económicas en el Sur de Europa", en *Las reformas económicas en las nuevas democracias: un enfoque socialdemócrata*, ed. por L. C. Bresser, A. Przeworski y J. M. Maravall, Madrid: Alianza.
- Maravall, J. M. (1995b), *Los Resultados de la democracia: un estudio del sur y el este de Europa*, Madrid: Alianza.
- Marglin, S. A. (1991), "Lessons of the Golden Age: An Overview", pp. 1-38 en *The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience*, ed. por S. A. Marglin y J. B. Schor, Oxford: Clarendon Press.
- Marshall, T. H. (1992), "Citizenship and social class", en *Citizenship and social class*, ed. por T. H. Marshall y T. Bottomore, London: Pluto Press.
- Martín Gaite, C. (1987), *Usos amorosos de la postguerra española*, Barcelona: Anagrama.
- Martín Ramos, J. L. (2001), "El socialismo español", en *Cien años de socialismo*, ed. por D. Sassoon, Barcelona: Edhasa.
- Martínez, G. (ed.), (2012), *CT o la cultura de la transición: Crítica a 35 años de cultura española*, Madrid: Debate.

- Martínez Lucio, M. (1990), "Trade unions and communism in Spain: The role of the CCOO in the political projects of the left", *Journal of Communist Studies*, 6 (4): 80-99.
- Martínez Lucio, M. (1991), "Employer identity and the politics of the labour market in Spain", *West European Politics*, 14 (1): 41-55.
- Martínez Lucio, M. (1998), "Spain: Regulating Employment and Social Fragmentation", en *Changing Industrial Relations in Europe*, ed. por A. Ferner y R. Hyman, London: Basil Blackwell.
- Martínez Lucio, M. y Blyton, P. (1995), "Constructing the postfordist state? The politics of labour market flexibility in Spain", *West European Politics*, 18 (2): 340-60.
- Martínez Reverte, J. (2008), *Nicolás Redondo: memoria política*, Madrid: Temas de Hoy.
- Martínez Serrano, J. A. y García Delgado, J. L. (1982), *Economía española 1960-1980: crecimiento y cambio estructural*, Madrid: Blume.
- Martínez-Alier, J. (1985), "Viejas ideologías y nuevas realidades corporativistas", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 31: 119-42.
- Martínez-Alier, J. y Roca Jusmet, J. (1988), "Economía política del corporativismo en el Estado Español: del franquismo al posfranquismo", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 41: 25-62.
- Marx, K. (1975), *El capital. Libro primero. El proceso de producción de capital*, Madrid: Siglo XXI.
- Marx, K. (1982), *El 18 brumario de Luís Bonaparte*, Barcelona: Ariel.
- McCracken, P. W. (1977), *Towards full employment and price stability: a report to the OECD by a group of independent experts*, Paris: OECD.
- Merkel, W. (1995), *¿Final de la socialdemocracia?: recursos de poder y política de gobierno de los partidos socialdemócratas en Europa occidental*, Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.
- Merton, R. K. (1987), "Three Fragments from a Sociologist's Notebooks: Establishing the Phenomenon, Specified Ignorance, and Strategic Research Materials", *Annual Review of Sociology*, 13: 1-29.
- Michels, R. (1991), *Los partidos políticos*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Miguélez, F. (2003), "¿Por qué empeora el empleo?", pp. 148-68 en *Trabajadores precarios*, ed. por R. Díaz-Salazar, Madrid: HOAC.
- Miguélez, F. y Prieto, C. (1995), *Las relaciones laborales en España*, Madrid: Siglo XXI.
- Miguélez, F. y Prieto, C. (1999), *Las relaciones de empleo en España*, Madrid: Siglo XXI.
- Miguélez, F. y Prieto, C. (2008), "L'autre côté de la croissance de l'emploi en Espagne: une précarité qui se perpetue", *Travail et Emploi*, 115: 45-58.
- Molinero, C. (2003), "La política social del régimen franquista. Una asignatura pendiente de la historiografía.", *Ayer*, 50: 319-31.
- Molinero, C. y Ysàs, P. (1998), *Productores disciplinados y minorías subversivas: clase obrera y conflictividad laboral en la España franquista*, Madrid: Siglo XXI.
- Montes, P. (1993), *La Integración en Europa: del plan de estabilización a Maastricht*, Madrid: Trotta.
- Montoya, A. (2009), *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-2009)*, Gijón: Civitas.
- Morán, G. (1986), *Miseria y grandeza del Partido Comunista de España, 1939-1985*, Barcelona: Planeta.



- Mudge, S. L. (2008), "What is neo-liberalism?", *Socio-Economic Review*, 6 (4): 703-31.
- Muñoz de Bustillo, R. (2005), "Employment performance and labor market institutions: the case of Spain", pp. 216-61 en *Fighting Unemployment. The Limits of Free Market Orthodoxy*, ed. por D. Howell, New York: Oxford University Press.
- Muñoz de Bustillo, R. (2008), "La Transición político-económica y la construcción del estado del bienestar en España (1975-1986) ", *Foro de Educación*, 10: 11-22.
- Muñoz de Bustillo, R. (2010), "La distribución funcional de la renta en España: una visión desde la perspectiva del largo plazo.", *Gaceta Sindical*, 9: 93-108.
- Naredo, J. M. (1996), *La burbuja inmobiliario-financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995)*, Madrid: Siglo XXI.
- Naredo, J. M. (2003), *La economía en evolución: historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico*, Madrid: Siglo XXI.
- Naredo, J. M. (2010), "El modelo inmobiliario español y sus consecuencias", *CF+S*, 44: 13-28.
- Navarro, V. (2006), *El subdesarrollo social de España: causas y consecuencias*, Barcelona: Anagrama.
- Nickell, S. (1997), "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America", *The Journal of Economic Perspectives*, 11 (3): 55-74.
- Nickell, S. y Layard, R. (1999), "Labor market institutions and economic performance", pp. 3029-84 en *Handbook of labor economics: Part 2*, ed. por O. Ashenfelter y D. Card, Oxford: Elsevier.
- North, D. C. (1990), *Institutions, institutional change, and economic performance*, Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- O'Connor, J. S. (1998), "Gender, Class and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare State Regimes", pp. 209-49 en *Power resources theory and the welfare state, a critical approach.*, ed. por J. S. O'Connor y G. M. Olsen, Toronto: University of Toronto Press.
- O'Connor, J. S. (2013), "Non-Standard Employment and European Union Employment Regulation", pp. 46-66 en *Non-Standard Employment in Europe: Paradigms, Prevalence and Policy Responses* ed. por M. Koch y M. Fritz, Londres: Palgrave Macmillan.
- O'Connor, J. S. y Olsen, G. M. (1998), *Power resources theory and the welfare state: a critical approach*, Toronto: University of Toronto Press.
- Ochando, C. y Carrasco, S. (2000), "The role of 'the resources of the power hypothesis' in explaining the Spanish welfare state between 1975-1995", *European Journal of Political Research*, 38 (2): 261-84.
- OECD (1986a), *Flexibility in the Labour Market: the Current Debate*, Paris: OECD.
- OECD (1986b), *Labour Market Flexibility (Dahrendorf Report)*, Paris: OECD.
- OECD (1994a), *The OECD jobs study: evidence and explanations*, Paris: OECD.
- OECD (1994b), *The OECD jobs study: facts, analysis, strategies*, Paris: OECD.
- OECD (1998), *OECD economic surveys. Spain*, Paris: OECD.
- OECD (2006), *OECD Employment Outlook: Boosting Jobs and Incomes*, Paris: OECD.
- Oesch, D. (2010), "What explains high unemployment among low-skilled workers? Evidence from 21 OECD countries", *European Journal of Industrial Relations*, 16 (1): 39-55.
- Offe, C. (1992), "Dos lógicas de acción colectiva", pp. 49-112 en *La gestión política*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- Offe, C. (1996), *Modernity and the state : East, West*, Cambridge: Polity Press.
- Oliet, A. (2004), *La concertación social en la democracia española: crónica de un difícil intercambio*, Valencia: Tirant lo blanch.
- Olsen, G. M. y O'Connor, J. S. (1998), "Understanding Welfare State: Power Resources Theory and Its Critics", pp. 3-33 en *Power resources theory and the welfare state, a critical approach*, ed. por J. S. O'Connor y G. M. Olsen, Toronto: University of Toronto Press.
- Ortiz, L. y Cebolla, H. (2010), "Modelos de sindicalismo y movilización política: sur de Europa en perspectiva comparada", pp. 317-43 en *La ciudadanía europea en el siglo XXI: estudio comparado de sus actitudes, opinión pública y comportamiento político*, ed. por M. Torcal, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Palacio, A. (2012), "Spain's Wilting Economy Still Held in Franco's Grip", *Bloomberg*, <http://www.bloomberg.com/news/2012-04-17/spain-s-wilting-economy-still-held-in-franco-s-grip.html>.
- Palacio, J. I. (1988), "Competitividad económica y flexibilidad laboral", pp. 84-96 en *El debate sobre la flexibilidad del mercado de trabajo*, ed. por J. L. Malo de Molina, Madrid: Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social.
- Panitch, L. (1981), "Trade Unions and the Capitalist State", *New Left Review*, 125.
- Papadopoulos, T. (2005), "The Recommodification of European Labour: Theoretical and Empirical Explorations", Working Paper Series, Bath.
- Paramio, L. (1988), "El socialismo y los sindicatos: hacia el divorcio", *Sistema*, 82.
- Paugam, S. y Zhou, Y. (2007), "Job insecurity", pp. 205-31 en *Employment regimes and the quality of work*, ed. por D. Gallie, Oxford: Oxford University Press.
- Pettit, P. (1999), *Republicanism: a theory of freedom and government*, Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. (1995), *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment* Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (1998), "Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity", *Journal of European Public Policy*, 5 (4): 539-60.
- Pierson, P. (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, 94 (2): 251-67.
- Pierson, P. (2004), *Politics in time: history, institutions, and social analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Piore, M. J. y Sabel, C. F. (1984), *The second industrial divide: possibilities for prosperity*, New York: Basic Books.
- Piven, F. F. y Cloward, R. A. (1979), *Poor people's movements : why they succeed, how they fail*, New York: Vintage Books.
- Polanyi, K. (2001), *The Great Transformation: the political and economic origins of our time*, Boston, Mass.: Beacon Press.
- Polavieja, J. G. (2003), *Estables y precarios: desregulación laboral y estratificación social en España*, Madrid: CIS / Siglo XXI.
- Pontusson, J. (1992a), "Introduction: Organizational and Political-Economic Perspectives on Union Politics", pp. 1-44 en *Bargaining for change : union politics in North America and Europe*, ed. por M. Golden y J. Pontusson, Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- Pontusson, J. (1992b), *The limits of social democracy: investment politics in Sweden*, Ithaca: Cornell University Press.

- Pontusson, J. (2005a), *Inequality and prosperity: social Europe vs. liberal America*, Ithaca: Cornell University Press.
- Pontusson, J. (2005b), "Varieties and Commonalities of Capitalism", pp. 163-87 en *Varieties of capitalism, varieties of approaches*, ed. por D. Coates, New York: Palgrave Macmillan.
- Prieto, C. (1993a), "Los sindicatos", pp. 225-44 en *Tendencias sociales en España*, ed. por S. Del Campo, Madrid: Fundación BBV.
- Prieto, C. (1993b), "Sindicalismo", pp. 363-90 en *Tendencias sociales en España*, ed. por S. d. Campo, Madrid: Fundación BBV.
- Prieto, C. (2000), "Trabajo y orden social: de la nada a la sociedad de empleo (y su crisis)", *Política y Sociedad*, 34: 19-34.
- Prieto, C. (2002), "La degradación del empleo o la norma social del empleo flexibilizado", *Sistema*, 168-169: 89-106.
- Prieto, C. (ed.), (2009), *La calidad del empleo en España: una aproximación teórica y empírica*, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Prieto, C. (2013), "From flexicurity to social employment regimes", en *Deconstructing flexicurity: alternative approaches*, ed. por M. Keune y A. Serrano, New York: Routledge.
- Prieto, C., Ramos, R. y Callejo Gallego, J. (2008), *Nuevos tiempos del trabajo: entre la flexibilidad competitiva de las empresas y las relaciones de género*, Madrid: CIS.
- Prieto Fernández, C. (ed.), (2004), *IKE: Retales de la reconversión. Trabajo femenino y conflicto social en la industria textil asturiana*, Madrid: Ladinamo Libros.
- Przeworski, A. (2001), "How Many Ways Can Be Third?", pp. 312-32 en *Social democracy in neoliberal times: the left and economic policy since 1980*, ed. por A. Glyn, Oxford: Oxford University Press.
- Przeworski, A. (1988), *Capitalismo y socialdemocracia*, Madrid: Alianza.
- Puhle, H. J. (1986), "El PSOE: un partido predominante y heterogéneo", en *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los ochenta*, ed. por J. J. Linz y J. R. Montero, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Quadagno, J. y Knapp, S. J. (1992), "Have Historical Sociologists Forsaken Theory? Thoughts on the History/Theory Relationship", *Sociological Methods and Research*, 20 (4): 481-507.
- Ragin, C. C. (1994), *Constructing social research: the unity and diversity of method*, Thousand Oaks, Calif.: Pine Forge Press.
- Ramiro, L. (2004), *Cambio y adaptación en la izquierda. La evolución del Partido Comunista de España y de Izquierda Unida (1986-2000)*, Madrid: CIS / Siglo XXI.
- Recio, A. (1999), "La segmentación del mercado laboral en España", pp. 125-50 en *Las relaciones de empleo en España*, ed. por F. Miguélez y C. Prieto, Madrid: Siglo XXI.
- Recio, A. y Roca, J. (2001), "The Spanish Socialists in Power: Thirteen Years of Economic Policy", pp. 173-99 en *Social democracy in neoliberal times: the left and economic policy since 1980*, ed. por A. Glyn, Oxford: Oxford University Press.
- Regini, M. (2000), "The Dilemmas of Labour Market Regulation", pp. 11-29 en *Why deregulate labour markets?*, ed. por G. Esping-Andersen y M. Regini, Oxford: Oxford University Press.
- Rehn, G. (1973), "For greater flexibility of working life", *OECD Observer*, 62: 3-7.

- Rehn, G. (1990), *Ensayos sobre política de empleo activa*, Madrid: Centro de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Reig, R. (2011), *Todo está perdonado*, Barcelona: Tusquets.
- Rey, S. d. y Falguera, M. A. (1999), "La regulación y el control públicos de las relaciones individuales", pp. 259-72 en *Las relaciones de empleo en España*, ed. por F. Miguélez y C. Prieto, Madrid: Siglo XXI.
- Rhodes, M. (2001), "The political economy of social pacts: 'Competitive corporativism' and the European welfare reform", pp. 165-96 en *The new politics of the welfare state*, ed. por P. Pierson, Oxford: Oxford University Press.
- Richards, A. J. (2008), "El sindicalismo en España", Fundación Alternativas, Madrid.
- Richards, M. (1998), *A time of silence: civil war and the culture of repression in Franco's Spain, 1936-1945*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Roca, J. (1991), "La concertación social", pp. 361-78 en *Las relaciones laborales en España*, ed. por F. Miguélez y C. Prieto, Madrid: Siglo XXI.
- Roca Jusmet, J. (1993), *Pactos sociales y política de rentas: el debate internacional y la experiencia española (1977-1988)*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Rodríguez Cabrero, G. (2004), *El estado de bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Madrid: Fundamentos.
- Rodríguez Piñero, M. (1995), "El papel de la ley tras la reforma del Estatuto de los trabajadores", pp. 19-38 en *Los protagonistas de las relaciones laborales tras la reforma del mercado de trabajo*, ed. por J. Cruz Villalón, Madrid: CES.
- Rojo, L. Á. (1981), "Desempleo y factores reales", *Papeles de Economía Española*, 8: 124-36.
- Rojo Torrecilla, E. (1990), "El sindicalismo ante los cambios en el mercado de trabajo", *Política y Sociedad*, 5: 31-44.
- Ros, J. (1977), *Qué es la economía franquista*, Barcelona: La Gaya Ciencia.
- Rothstein, B. (1998), "Labour-Market Institutions and Working Class Strength", pp. 283-311 en *Power resources theory and the welfare state, a critical approach*, ed. por J. S. O'Connor y G. M. Olsen, Toronto: University of Toronto Press.
- Royo, S. (2000), *From social democracy to neoliberalism : the consequences of party hegemony in Spain, 1982-1996*, Houndmills: Macmillan.
- Royo, S. n. (2006), "Beyond Confrontation", *Comparative Political Studies*, 39 (8): 969-95.
- Rueda, D. (2007), *Social democracy inside out: partisanship and labor market policy in industrialized democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Ruíz Conde, J. I. (2012), "Por un contrato de igualdad de oportunidades", *eldiario.es*, [http://www.eldiario.es/zonacritica/contrato-igualdad-oportunidades\\_6\\_79502069.html](http://www.eldiario.es/zonacritica/contrato-igualdad-oportunidades_6_79502069.html).
- Ruiz, D. (1993), *Historia de Comisiones Obreras (1958-1988)*, Madrid: Siglo XXI.
- Ruiz Galacho, E. (2006), "Las reformas laborales en España (1977-2002)", *Laberinto*, 20: 7-22.
- Sacristán, M. (1983), *Sobre Marx y el marxismo. Panfletos y materiales I*, Barcelona: Icaria.
- Sáez, F. (1982), "Salarios y segmentación del mercado de trabajo en España", en *El mercado de trabajo en España*: Secretaria General Técnica del Ministerio de Trabajo.

- Samuelson, P. A. (1957), "Wages and Interest: A Modern Dissection of Marxian Economic Models", *The American Economic Review*, 47 (6): 884-912.
- Sarfati, H. y Kobrin, C. (1988), *Labour market flexibility: a comparative anthology*, Aldershot: Avebury; Gower Pub. Co.
- Sartorious, N. (1976), *El resurgir del movimiento obrero*, Barcelona.
- Scharpf, F. W. (1991a), "Limitaciones económicas e institucionales a las estrategias de pleno empleo: Suecia, Austria y Alemania Occidental, 1973-1982", pp. 355-96 en *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo* ed. por J. H. Goldthorpe, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Scharpf, F. W. (1991b), *Socialdemocracia y crisis económica en Europa*, Valencia: Alfons el Magnànim.
- Scharpf, F. W. (1997), *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder: Westview Press.
- Scherer, S. y Steiber, N. (2007), "Work and Family in Conflict? The Impact of Work Demands on Family Life", pp. 137-78 en *Employment regimes and the quality of work*, ed. por D. Gallie, Oxford: Oxford University Press.
- Schettkat, R. (2004), "U.S. Sclerosis?", *Challenge*, 52.
- Schmitt, J. y Wadsworth, J. (2005), "Is the OECD Jobs Strategy behind U.S. and British Employment and Unemployment Success in the 1990s?", pp. 216-61 en *Fighting Unemployment. The Limits of Free Market Orthodoxy*, ed. por D. Howell, New York: Oxford University Press.
- Sebastián, C. (1995), "El desequilibrio en el mercado de trabajo", *Papeles de Economía Española*, 62: 344-62.
- Segura, J. (1991), *Análisis de la contratación temporal en España*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Segura, J. (1999), "Las reformas del mercado de trabajo español", pp. 699-714 en *Economía y economistas españoles (vol. 8): La economía como profesión*, ed. por E. Fuentes Quintana, Barcelona: Galaxia Gutenberg; Círculo de Lectores.
- Serrano, A. (2009), "The battle of ideas in the European field: the combat to defeat unemployment and the struggle to give it a name", *Transfer*, 15: 53-70.
- Serrano, A. y Malo de Molina, J. L. (1979), *Salarios y mercado de trabajo en España*, Madrid: Blume.
- Serrano, R. (2000), *Transformación y cambio de sindicalismo español contemporáneo*, Córdoba: CSIC / IESA.
- Sevilla, J. V. (1985), *Economía política de la crisis española*, Barcelona: Crítica.
- Sewell, W. H. (1996), "Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology", pp. 245-80 en *The historic turn in the human sciences*, ed. por T. J. McDonald, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Shaik, A. (2003), "Who Pays for the 'Welfare' in the Welfare State? A Multi-Country Study", *Social Research* 70 (2): 531-50.
- Shalev, M. (1983), "The social democratic model and beyond: two 'generations' of comparative research on the welfare state.", *Comparative Social Research*, 6: 36.
- Share, D. (1989), *Dilemmas of Social Democracy: The Spanish Socialist Workers Party in the 1980s*, New York: Greenwood Press.
- Shonfield, A. (1965), *Modern capitalism: the changing balance of public and private power*, Oxford: Oxford University Press.
- Silver, B. J. y Arrighi, G. (2003), "Polanyi's 'Double Movement': The Belle Epoque of British and U.S. Hegemony Compared", *Politics Society*, 31 (2): 325-55.

- Skinner, Q. (1998), *Liberty before Liberalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Solans, M. A. (1995), *Concertación social y otras formas de neocorporatismo en España y en la Comunidad Europea*, Madrid: Tecnos.
- Solchaga, C. (1997), *El final de la edad dorada*, Madrid: Taurus.
- Solow, R. M. (1990), *The labor market as a social institution*, Cambridge, MA: B. Blackwell.
- Soskice, D. (1999), "Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and the 1990s", pp. xvi, 527 p. en *Continuity and change in contemporary capitalism*, ed. por H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks y J. D. Stephens, Cambridge: Cambridge University Press.
- Soto, A. (1998), "Huelgas en el franquismo: causas laborales-consecuencias políticas", *Historia Social*, 30: 39-61.
- Soto, A. (2003), "Rupturas y continuidades en las relaciones laborales del primer franquismo, 1938-1958", pp. 217-46 en *Autarquía y mercado negro: el fracaso económico del primer franquismo, 1939-1959*, ed. por C. F. Barciela, Barcelona Crítica.
- Soto, A. (2006), "No todo fue igual: cambios en las relaciones laborales, trabajo y nivel de vida de los españoles, 1958-1975 ", *Pasado y memoria: Revista de historia contemporánea*, 5: 15-44.
- Soto, Á. (1993), "Comisiones Obreras en la transición y consolidación democrática. De la Asamblea de Barcelona a la Huelga General del 14-D (1976-1988)", pp. 451-524 en *Historia de comisiones obreras (1958-1988)*, ed. por D. Ruiz, Madrid: Siglo XXI.
- Standing, G. (1997), "Globalization, Labour Flexibility and Insecurity: The Era of Market Regulation", *European Journal of Industrial Relations*, 3 (1): 7-37.
- Standing, G. (1999), *Global labour flexibility: seeking distributive justice*, Basingstoke: Macmillan.
- Standing, G. (2011), *The precariat: the new dangerous class*, London: Bloomsbury Academic.
- Stephens, J. D. (1979), *The transition from capitalism to socialism*, London: Macmillan.
- Stinchcombe, A. L. (1970), *La construcción de teorías sociales*, Buenos Aires: Nueva Visión.
- Stone, D. H. (1989), "Casual Stories and the Formation of Policy Agendas", *Political Science Quarterly*, 104 (2): 281-300.
- Streeck, W. (1987), "The Uncertainties of Management in the Management of Uncertainty: Employers, Labor Relations and Industrial Adjustment in the 1980s", *Work, Employment & Society*, 1 (3): 281-308.
- Streeck, W. (1991), "On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production", pp. 21-61 en *Beyond Keynesianism: the socio-economics of production and full employment*, ed. por E. Matzner y W. Streeck, Aldershot: Edward Elgar.
- Streeck, W. (1997), "Beneficial Constraints: On the Economic Limits of Rational Voluntarism", en *Contemporary Capitalism: the embeddedness of institutions*, ed. por J. R. Hollingsworth y R. Boyer, Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, W. (2005), "The Sociology of Labor Markets and Trade Unions", pp. 254-83 en *The handbook of economic sociology*, ed. por N. J. Smelser y R. Swedberg, Princeton: Princeton University Press.



- Streeck, W. (2008), "Industrial Relations Today: Reining in Flexibility ", MPIfG Working Paper 2008/03, Köln.
- Streeck, W. (2010), "E Pluribus Unum? Varieties and Commonalities of Capitalism", MPIfG Working Paper 2010/12, Köln.
- Streeck, W. (2011), "A plan for growth?", *The Current Moment*, <http://thecurrentmoment.wordpress.com/2011/09/07/a-plan-for-growth/>.
- Streeck, W. y Thelen, K. A. (2005), *Beyond continuity : institutional change in advanced political economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Swenson, P. (2002), *Capitalists against markets: the making of labor markets and welfare states in the United States and Sweden*, Oxford: Oxford University Press.
- Tafunell, X. (2005), "Empresa y bolsa", pp. 707-834 en *Estadísticas históricas de España, siglos XIX-XX*, ed. por A. Carreras y X. Tafunell, Bilbao: BBVA.
- The Economist (1996), "Editorial: Learning to Cope", The Economist.
- Therborn, G. (1987), *La ideología del poder y el poder de la ideología*, Madrid: Siglo XXI.
- Therborn, G. (1989), *Por qué en algunos países hay más paro que en otros*, Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.
- Tilly, C. y Tilly, C. (1994), "Capitalist Work and Labor Markets", pp. 283-312 en *The Handbook of Economic Sociology*, ed. por N. J. Smelser y R. Swedberg, Princeton: Princeton University Press
- Titmuss, R. (1974), *Social policy: an introduction*, London: George Allen & Unwin.
- Toharia, L. (1986), "Un fordismo inacabado: entre la transición política y la crisis económica: España", pp. 372 p. en *La flexibilidad del trabajo en Europa*, ed. por R. Boyer, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Toharia, L. (1987), "Las diferentes explicaciones del desempleo en España y sus consecuencias para las políticas de empleo", pp. 69-101 en *Las causas del paro en España: un punto de vista estructural*, ed. por L. Fina y L. Toharia, Madrid: Fundación IESA.
- Toharia, L. (1988), "La flexibilización del mercado de trabajo en España: ¿Negativa o positiva?", pp. 19-31 en *El debate sobre la flexibilidad del mercado de trabajo*, ed. por J. L. Malo de Molina, Madrid: Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social.
- Toharia, L. (1992), "El mercado de trabajo español: algunos datos y estudios", *Estudios Regionales*, 31: 105-14.
- Toharia, L. (1996), "La protección por desempleo en España", pp. 142 p. en *El desempleo en España : tres ensayos críticos*, ed. por O. d. Juan Asenjo, J. Roca Jusmet y L. Toharia Cortés, Cuenca: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.
- Toharia, L. (1998), *El mercado de trabajo en España*, Madrid: McGraw-Hill.
- Toharia, L. (ed.), (2005), *El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Toharia, L. (2008), "El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social para el empleo en la afiliación a la seguridad Social: un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional", FIPROS Project, Madrid.
- Toharia, L. y Jimeno, J. J. (1993a), "El mercado de trabajo en España: lo que hay que reformar y por qué", *Economistas*, 57: 13-21.
- Toharia, L. y Jimeno, J. J. (1993b), "El mercado de trabajo español en el proceso de convergencia hacia la unión económica y monetaria europea", *Papeles de Economía Española*, 52-53 (1992): 78-107.

- Toharia, L. y Jimeno, J. J. (1995), "La penúltima reforma del mercado de trabajo", *Economistas*, 62: 13-21.
- Toharia, L. y Malo, M. (2000), "The Spanish Experiment: Pros and Cons of Flexibility at the Margin", en *Why deregulate labour markets?*, ed. por G. Esping-Andersen y M. Regini, Oxford: Oxford University Press.
- Torres, J. y Montero, A. (2005), "Trabajo, empleo y desempleo en la teoría económica: la nueva ortodoxia", *Principios: estudios de economía política*, 3: 5-36.
- Tortella, G. y Núñez, C. E. (2011), *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid: Alianza Editorial.
- Tsakalotos, E. (2004), "Market constraints, economic performance and political power: modernizers versus leftists", *Socio-Economic Review*, 2 (3): 415-24.
- Tuñón de Lara, M. (1992), "El movimiento obrero de 1981 a 1991", pp. 487-520 en *La década del cambio: diez años de gobierno socialista, 1982-1992*, ed. por A. Guerra y J. F. Tezanos, Madrid: Sistema.
- Urquizu, I. (2009), "La izquierda necesita un relato", *El País*, [http://elpais.com/diario/2009/06/20/opinion/1245448804\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/06/20/opinion/1245448804_850215.html).
- Valdés Dal-Re, F. (1985), "Flexibilidad en el mercado de trabajo y ordenamiento laboral", *Papeles de Economía Española*, 22: 302-15.
- Valdés Dal-Re, F. (1999), "La disciplina jurídica del mercado de trabajo: el caso español", *Civitas. Revista Española de Derecho del Trabajo*, 93.
- Vernon, G. (2006), "Does Density Matter? The Significance of Comparative Historical Variation in Unionization", *European Journal of Industrial Relations*, 12 (2): 189-209.
- Veyne, P. (1984), *Cómo se escribe la historia: Foucault revoluciona la historia*, Madrid: Alianza Editorial.
- Vilar, M. (2006), "La distribución funcional de la renta en España entre 1914 y 1959: una propuesta de análisis", *Investigaciones de Historia Económica*, 6: 105-36.
- Viñals, J. (1983), "El mercado de trabajo y sus implicaciones para las políticas macroeconómicas de ajuste: el caso de España", *Papeles de Economía Española*, 15: 258-75.
- Viroli, M. (2002), *Republicanism*, New York: Hill and Wang.
- Weber, M. (1992), *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1998), *Ensayos sobre sociología de la religión*, Madrid: Taurus.
- Western, B. (1997), *Between class and market: postwar unionization in the capitalist democracies*, Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Western, B. y Beckett, K. (1999), "How Unregulated Is the U.S. Labor Market? The Penal System as a Labor Market Institution", *American Journal of Sociology*, 104 (4): 1030-60.
- Wilensky, H. L. (1975), *The Welfare state and equality: structural and ideological roots of public expenditures*, Berkeley: University of California Press.
- Williamson, J. (2008), "A Short History of the Washington Consensus", pp. 14-30 en *The Washington Consensus reconsidered: towards a new global governance*, ed. por N. Serra y J. E. Stiglitz, Oxford; New York: Oxford University Press.
- Wright, E. O. (1995), "Clase y política", pp. 239-60 en *Desigualdad y clases sociales: un seminario en torno a Erik O. Wright*, ed. por J. Carabaña, Madrid: Visor.
- Wright, E. O. (2000a), *Class counts*, Cambridge: Cambridge University Press.



- Wright, E. O. (2000b), "Working-Class Power, Capitalist-Class Interests, and Class Compromise", *The American Journal of Sociology*, 105 (4): 957-1002.
- Wright, E. O. (2004), "Beneficial constraints: beneficial for whom?", *Socio-Economic Review*, 2 (3): 461-67.
- Wright, E. O. (2005), "Foundations of a neo-Marxist class analysis", pp. 4-30 en *Approaches to class analysis*, ed. por E. O. Wright, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wright, E. O. (2009), "Understanding Class: Towards an Integrated Analytical Approach", *New Left Review*, 60: 101-16.
- Wright, E. O. y Dwyer, R. E. (2003), "The patterns of job expansions in the USA: a comparison of the 1960s and 1990s", *Socio-Economic Review*, 1 (3): 289-325.
- Yee, A. S. (1996), "The causal effects of ideas on policies", *International Organization*, 50 (1): 69-108.
- Zufiaur, J. M. (1985), "El sindicalismo español en la transición y la crisis", *Papeles de Economía Española*, 22: 202-34.

...ya no hay nada más que escribir. Y estoy loco de contento,  
porque si hubiera sabido lo difícil que era escribir un libro, no  
me habría puesto a ello, y no pienso volver a hacerlo.

Mark Twain, *Las aventuras de Huckelberry Finn*